

Vergaderjaar 1998–1999

26 358

Regels inzake het recht op aanpassing van de arbeidsduur (Wet aanpassing arbeidsduur)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 mei 1999

1. Algemeen

1.1 Inleiding

Met aandacht hebben ondergetekenden kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Uit de inbreng van de fracties blijkt een sterke betrokkenheid bij het wetsvoorstel. Het voorliggende wetsvoorstel heeft een directe relatie met de Algemene wet arbeid en zorg en de twee initiatiefwetsvoorstellen die eveneens bij de Tweede Kamer zijn ingediend. Bij de leden van de fracties leven vele vragen die hierop betrekking hebben. In het navolgende hebben wij getracht deze relatie verder te verduidelijken en wordt uiteengezet waarom wij tot bepaalde keuzes zijn gekomen.

De leden van de fracties van CDA, D66 en de RPF vroegen naar de relatie tussen dit wetsvoorstel en de Kaderwet Arbeid en Zorg. In het regeerakkoord is deze Kaderwet aangekondigd als een samenhangende regeling van mogelijkheden voor verlof en deeltijd. Het regeerakkoord zegt verder dat er naar gestreefd wordt de Kaderwet in 1998, eventueel gefaseerd, bij de Tweede Kamer in te dienen. In elk geval zou de wettelijke regeling van het geclausuleerde recht op aanpassing van de arbeidsduur, het eerste onderdeel van de Kaderwet, voor 1 januari 1999 bij de Tweede Kamer moeten worden ingediend.

Op 19 maart jl. is de Nota « Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg » naar de Tweede Kamer verstuurd. In deze nota zet het kabinet de denkrichting uiteen voor het bedoelde nieuwe evenwicht. De hoofdlijnen en de geplande fasering van de te ontwerpen wettelijke regeling worden aangegeven. Overigens stelt het kabinet voor voortaan te spreken over de Algemene wet arbeid en zorg (AWAZ).

Pas na een uitgebreide consultatieronde zal duidelijk worden op welke wijze het nieuwe evenwicht tussen arbeid en zorg het beste vorm kan krijgen. Op de vraag van de CDA-fractie hoe het zorgverlof er precies uit gaat zien, kunnen ondergetekenden dan ook nog niet vooruitlopen. In bovengenoemde nota staat bovendien, conform het regeerakkoord, het voornemen vermeld een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden

van een recht op betaald zorgverlof. De resultaten daarvan worden in het najaar van 2000 verwacht.

De leden van de RPF-fractie vroegen welke instrumenten naast deeltijdwerk ingezet kunnen worden om het overgeorganiseerd bestaan bij velen tegen te gaan. In voornoemde nota wordt uitgegaan van het combinatiescenario: ouders met kinderen hebben beiden een driekwart baan, zorgen beiden een deel van de week zelf voor de kinderen en een deel van de zorg wordt uitbesteed. Door een andere verdeling van arbeid- en zorgtaken kan het overgeorganiseerde bestaan van velen al worden verlicht. Daarnaast bevat de nota niet alleen het voorstel voor een geclausuleerd recht op termijnggebonden zorgverlof, maar ook voorstellen voor het flexibeler kunnen opnemen van verlof. Ook de Stimuleringsmaatregel Dagindeling zal een bijdrage leveren aan het vereenvoudigen van het leven van hen die arbeid en zorg combineren. De Stimuleringsmaatregel is niet alleen gericht op een betere afstemming van arbeid- en openingstijden van scholen, kinderopvang en voorzieningen, maar ook op een betere bereikbaarheid van voorzieningen en het uitbreiden van persoonlijke dienstverlening. Als het gaat om de combinatie van arbeid en de zorgtaak voor kinderen is een uitgebreid en betaalbaar netwerk van kinderopvang natuurlijk ook van groot belang. De Wet basisvoorziening kinderopvang (aangekondigd in het Regeerakkoord) moet de basis vormen voor een toereikend aanbod van kinderopvangplaatsen voor kinderen tot 12 jaar en voor experimenten met de opvang voor kinderen tussen 12 en 16 jaar. De regering heeft f 400 mln. uitgetrokken om de kinderopvang uit te breiden. Daarvan is f 250 mln bestemd voor de uitbreiding van (gesubsidieerde) voorzieningen via gemeenten en f 150 mln wordt ingezet voor fiscale stimulansen voor werkgevers en ouders.

De leden van de SGP-fractie informeerden bij welke verdeling van arbeid- en zorgtaken tussen vrouwen en mannen verdere maatregelen niet meer nodig zijn. Naar hun oordeel wordt er te gemakkelijk vanuit gegaan dat de huidige verdeling verre van ideaal zou zijn. Ondergetekenden gaan er vanuit dat hiermee bedoeld wordt op het kostwinnersmodel en de verdeling van arbeid- en zorgtaken die daaruit voortvloeit: de een specialiseert zich in werk, de ander, doorgaans de vrouw, in zorg. De regering onderkent zonder meer het positieve aspect daarvan, het zelf kunnen zorgen.

Het staat echter een ieder vrij om te kiezen hoe de arbeid- en zorgtaken onderling worden verdeeld. De regering wil daarom de keuzevrijheid voor alle vrouwen en mannen vergroten door voorwaarden te scheppen om – rekening houdend met de levensfase waarin zij verkeren – werk, zorgtaken en andere sociale activiteiten te kunnen combineren.

Uit demografische, maatschappelijke en economische overwegingen is het noodzakelijk om tot een nieuw evenwicht te komen tussen arbeid, zorg en economische zelfstandigheid. Daarom, ondergetekenden wezen daar al op, is als uitgangspunt van het kabinetsbeleid het zogenoemde «combinatiescenario» gekozen, waarin ouders met kinderen werk en zorg evenwichtiger verdelen en daarnaast de zorg deels uitbesteden. Bij gedeelde arbeid en zorg zullen ondersteunende maatregelen nodig zijn.

Het wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur is inderdaad nadrukkelijk ingekaderd in het vraagstuk van de verdeling van arbeid- en zorgtaken, zoals de leden van SGP-fractie zich afvroegen. Aanpassing van de arbeidsduur is een structurele voorziening die het mogelijk maakt per levensfase de arbeidsduur in overeenstemming te brengen met andere taken en verantwoordelijkheden. Het onderhavige voorstel valt dan ook onder het bereik van de AWAZ.

De leden van de fracties van CDA, RPF, SGP en GPV vroegen waarom ondergetekenden niet gekozen hebben voor een zelfstandige wet en

waarom geen aansluiting is gezocht bij titel 7.10 BW. In het regeerakkoord is overeengekomen dat er één wettelijk kader dient te komen voor zowel de bestaande wettelijke verlofregelingen als het nieuwe recht op aanpassing van de arbeidsduur. Het regeerakkoord maakt ook duidelijk dat de eerste invulling van de kaderwet, het geclausuleerde recht op aanpassing van de arbeidsduur, vóór 1 januari 1999 bij de Tweede Kamer moest worden ingediend. Op het moment van indiening van het onderhavige wetsvoorstel was nog onvoldoende duidelijk op welke wijze de bundeling en afstemming vorm zouden krijgen. Inmiddels is zoals gezegd, de keuze gemaakt om de AWAZ de vorm te geven van een algemene wet, waarin alle materiële voorschriften over aanpassing van arbeidsduur en verlof als zodanig zullen worden opgenomen.

Over de opmerking van de leden van de SGP-fractie dat voor ambtenaren aansluiting gezocht kan worden bij de diverse ambtenarenregelingen zij nog het volgende opgemerkt. De rechtspositieregelingen van ambtenaren in de verschillende overheidssectoren hebben niet het karakter van wetten in formele zin maar zijn lagere publiekrechtelijke regelingen. Sociale partners kunnen in collectief overleg wijzigingen van de desbetreffende regelingen overeenkomen.

Nu in dit wetsvoorstel gekozen is voor een dwingendrechtelijke bepaling waarvan alleen ten voordele van werknemers kan worden afgeweken, ligt het niet in de rede om in afwijking van de marktsector, voor overheidssectoren het voorgestelde recht in lagere publiekrechtelijke regelingen neer te leggen. Daarmee zou in feite een regime gecreëerd worden waarin cao-partijen in de overheidssector de mogelijkheid hebben het recht op aanpassing van de arbeidsduur ook ten nadele van ambtenaren te wijzigen.

De toekomstige AWAZ biedt de mogelijkheid om de samenhang en inzichtelijkheid van de regelingen te vergroten. Een brede doelgroep (werknemers, ambtenaren en waar aan de orde zelfstandigen en uitkeringsgerechtigden) kan op samenhangende wijze worden bereikt. Binnen één wettelijk kader kan een heldere afweging plaatsvinden tussen rechten en verantwoordelijkheden. De AWAZ wordt als een groeiwet gezien die optimale mogelijkheden biedt om een activerende werking te garanderen.

Vooruitlopend op het totale wettelijk kader voor arbeid en zorg heeft de regering ervoor gekozen het recht op aanpassing van de arbeidsduur in een zelfstandige wet vorm te geven. De regering ziet dat niet als een «noodoplossing» zoals de RPF-fractie stelde, waarvan het om het even is hoe lang die in stand blijft, maar als een praktische tussenoplossing. Verwacht wordt dat dit wetsvoorstel wordt aanvaard vóór het tot standkomen van de AWAZ. Uiteindelijk zal deze zelfstandige wet opgenomen worden in de AWAZ.

1.2 Verhouding tot aanhangige initiatiefwetsvoorstellen

Het wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur is ingediend op het moment dat nog twee initiatiefwetsvoorstellen bij de Tweede Kamer aanhangig zijn. Het betreft het initiatiefwetsvoorstel van de leden Rosenmöller, Van Nieuwenhoven en Bakker houdende wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met de wenselijkheid deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidspatronen te bevorderen (Kamerstukken 25 902) en het initiatiefwetsvoorstel van het lid Bijleveld-Schouten houdende wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met het stellen van regels inzake het combineren van arbeid en zorg (Kamerstukken 26 009).

De CDA-fractie vroeg hoe de regering bovengenoemde aanhangige wetsvoorstellen beoordeelt en waarom zij de behandeling daarvan niet heeft afgewacht alvorens het onderhavige wetsvoorstel in te dienen.

De regering beoordeelt de initiatiefwetsvoorstellen in relatie tot de ontwikkelingen rond het onderwerp arbeid en zorg. Het denken over en het maatschappelijk draagvlak voor dit onderwerp zijn de laatste jaren onmiskenbaar in een stroomversnelling geraakt. De initiatiefwetsvoorstellen wijzen daar ook op. Ook het Regeerakkoord geeft daaraan uitdrukking. Het eerste initiatiefwetsvoorstel van het lid Rosenmöller (Kamerstukken 23 216) dat destijds door de Eerste Kamer is verworpen heeft eveneens een duidelijke rol gespeeld in het denken over een wettelijk recht op aanpassing van de arbeidsduur.

Nieuwe ervaringen, inzichten en ontwikkelingen zijn verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel, waardoor het wetsvoorstel naar de mening van ondergetekenden gezien moet worden als een stap vooruit. Het wetsvoorstel onderscheidt zich op een aantal essentiële punten van de eerder ingediende twee initiatiefwetsvoorstellen. Wij zien dan ook geen reden de verdere behandeling daarvan af te wachten, noch te streven naar een integratie van de drie voorstellen, zoals de RPF-fractie voorstelde. Zoals hiervoor aangegeven zal het wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur deel gaan uitmaken van één wettelijk kader voor bestaande en toekomstige verloffregelingen, de AWAZ. Het onderhavige wetsvoorstel heeft op werknemers en ambtenaren betrekking en bevat geen uitzondering voor sectoren of categorieën van bedrijven. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een individueel recht op het verminderen en vermeerderen van de arbeidsduur. Bovendien gaat het wetsvoorstel uit van een onmiddellijke inwerkingtreding. In de ogen van ondergetekenden biedt het onderhavige wetsvoorstel een goed evenwicht tussen de belangen van een individuele werkgever en werknemer. Het recht op aanpassing van de arbeidsduur is namelijk een geclausuleerd recht. De zwaarwegende bedrijfs- en dienstbelangen en de niet-limitatieve opsomming daarvan geven een werkgever een duidelijk kader voor de behandeling van een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur. Ook in de voorschriften voor het indienen en de behandeling van een verzoek is een goede balans gevonden tussen de belangen van werknemers en werkgevers.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen een nadere toelichting waarom is gekozen voor een zelfstandige wet en niet voor regeling in de Arbeidstijdenwet. Reden voor de regering om te kiezen voor een zelfstandige regeling is dat de Arbeidstijdenwet wel normering geeft voor de maximale arbeids- en rusttijden en de beleidsvoering terzake, maar geen betrekking heeft op de normale arbeidsduur als arbeidsvoorwaarde. Juist om die reden acht de regering het uit systematisch oogpunt beter om het recht op aanpassing van de normale arbeidsduur als arbeidsvoorwaarde niet in de Arbeidstijdenwet te regelen, maar anderszins. Op deze wijze wordt een vermenging van arbeidsvoorwaarden en andersoortige normstellingen vermeden.

Het wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur introduceert een individueel recht. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen de regering of dit in de praktijk niet leidt tot rechtsongelijkheid en een ongelijke uitgangspositie. Dit is volgens de regering niet het geval, omdat het om een absoluut recht gaat waar iedere werknemer aanspraak op kan maken, in welke functie hij of zij ook werkt, in welk bedrijf, welke instelling of sector dan ook en ongeacht het feit of een cao van toepassing is. Daarnaast wilden deze leden weten of de regering nog andere argumenten heeft voor de keuze van zelfstandige wet en zo nee, waarom niet. Hiervoor zij verwezen naar de beantwoording van eerdere vragen hierover, ook in relatie tot de toekomstige AWAZ.

De leden van de PvdA en de D66-fractie onderschreven de keuze van de regering om een basisnorm voor aanpassing van de arbeidsduur wettelijk

vast te leggen. De regering beseft terdege dat dit een inbreuk op de contracteervrijheid van sociale partners betekent, zij het dat het beperkt wordt omdat het om een geclausuleerd recht gaat. Recente onderzoeksgegevens ondersteunen opnieuw deze keuze.

De Arbeidsinspectie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft onlangs wederom naar cao-bepalingen gekeken die een werknemer de mogelijkheid biedt de arbeidsduur aan te passen.¹ Het onderzoeksrapport is u bij brief d.d. 6 mei 1999 aangeboden.

Een eerste beschouwing levert het volgende beeld op: in 75 cao's (64%) is een bepaling opgenomen die de werknemer de mogelijkheid biedt om de werkgever te verzoeken de arbeidsduur te verminderen en/of te vermeerderen.

Vervolgens is gekeken of deze cao-bepalingen ook echt enig houvast bieden bij het effectueren van een dergelijk verzoek (hierbij zijn dezelfde criteria gehanteerd als door de Stichting van de Arbeid in haar evaluatie van oktober 1997): dan blijkt dat 23 cao's (19%)² een regeling kennen met meerdere elementen (4 van de 7) zoals die door de Stichting van de Arbeid in 1993 zijn aanbevolen en die (volgens de Stichting van de Arbeid) «werkgever en werknemer enig houvast bieden». Dit komt neer op 20% van de werknemers uit het onderzoek, oftewel 777 000 werknemers. Geen van de onderzochte cao's bevat alle elementen die zijn aanbevolen door de Stichting van de Arbeid.

Indien alleen wordt gekeken naar het belangrijkste element van de Aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid, namelijk het opnemen van een cao-bepaling waarbij een werkgever een verzoek tot aanpassing van de arbeidsduur in beginsel dient te honoreren tenzij zwaarwegende bedrijfsbelangen dit niet toelaten, dan blijken er 61 cao's (52%) te zijn met een bepaling die hier min of meer op aansluit, maar waarbij bijvoorbeeld in de formulering de noties in beginsel en zwaarwegend ontbreken. In 14 cao's (12%) van de cao's is de formulering van de Stichting van de Arbeid wel integraal overgenomen.

Daarnaast blijkt uit een kwalitatief onderzoek van de vakcentrale Middelbaar en Hoger Personeel dat in drie groeisectoren (de automatisering, de zakelijke en commerciële dienstverlening) deeltijdarbeid in middelbare en hogere functies nog steeds moeilijk bespreekbaar is.³ Centraal geformuleerd beleid voor deeltijd heeft weinig effect op de kans een verzoek om deeltijdwerk ook te realiseren. De invloed van subculturen binnen een onderneming blijkt groot. Een op de drie mannen wil graag in aanmerking komen voor deeltijdwerk maar durft deze wens niet kenbaar te maken.

De regering concludeert uit deze laatste gegevens dat sinds eind 1997, toen het eerste initiatiefwetsvoorstel van het lid Rosenmöller door de Eerste Kamer werd verworpen en de Stichting van de Arbeid haar aanbeveling over deeltijdwerk uit 1993 heeft geëvalueerd, de situatie niet wezenlijk is veranderd, terwijl de behoefte aan werken in deeltijd nog steeds toeneemt. Een sterker instrument dan de stimulerende activiteiten van sociale partners is naar het oordeel van de regering nodig om het potentieel aan deeltijdwerkers aan te boren.

De vraag van de leden van de RPF-fractie of dit eerste wetsvoorstel achteraf gezien niet prematuur was, is moeilijk te beantwoorden. Het draagvlak ervoor was kennelijk op dat moment onvoldoende. De toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aangegeven dat het toenmalige kabinet de doelstellingen van het wetsvoorstel van het lid Rosenmöller onderschreef doch alleen wetgeving toen nog niet opportuun achtte. Met nadruk is toen al erop gewezen dat in de komende jaren de wetgever op dit terrein steeds opnieuw de afweging zal moeten maken of wetgeving kan bijdragen aan een maatschappelijk

¹ Arbeidsinspectie, Deeltijdarbeid in cao's, februari 1999.

² In 1997 waren dat er volgens de Stichting van de Arbeid 27 cao's (21%). Deze cijfers van de Stichting van de Arbeid staan in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel (blz. 8).

³ Deeltijdwerk, een strategie voor werkgever en werknemer; H. v.d. Brandt en O.Laukens i.o.v. de MHP, augustus 1998.

gewenste ontwikkeling of dat die aan sociale partners kan worden gelaten.¹

Nu anderhalf jaar later zijn er nog steeds diverse sectoren die de aanbeveling van de Stichting van de Arbeid gericht op het bevorderen van deeltijdarbeid, niet of niet volledig implementeren, daargelaten de sectoren waar geen (algemeen verbindend verklaarde) cao geldt. Ongeveer 17% van de werknemers heeft geen enkel aanknopingspunt om aanpassing van de arbeidsduur bespreekbaar te maken. Daarom blijven wij van mening dat de invoering van een geclausuleerd recht op aanpassing van de arbeidsduur noodzakelijk is en houden we vast aan de argumentatie die daarvoor in de memorie van toelichting gegeven is, dit in antwoord op een vraag van de leden van de RPF-fractie. Evenmin ligt het volgens de regering voor de hand, zoals de leden van de CDA- en RPF-fractie voorstelden, om sociale partners langer de tijd (twee jaar) te geven om alsnog zelf te voorzien in een regeling.

2. Regeringsstandpunt over een wettelijk recht op aanpassing van de arbeidsduur

2.1 Potentieel aan deeltijdwerkers

De leden van de D66-fractie vroegen of in het combinatiescenario een werkweek van 32 uur als norm wordt gezien en of dan de term deeltijd voor een dergelijke baan niet meer aan de orde zou moeten zijn. In het eerdergenoemde combinatiescenario dat door de Commissie-Bruyn-Hundt is ontwikkeld, wordt toegewerkt naar een gemiddelde werkweek van 29 tot 32 uur.² Wanneer de verwezenlijking van dit scenario dichterbij is gekomen, zal het onderscheid tussen voltijd- en deeltijdbanen waarschijnlijk steeds verder vervagen.

De Stichting van de Arbeid stelt ook in haar aanbeveling over deeltijdarbeid dat in de toekomst steeds vaker sprake zal zijn van werknemers die in de loop van hun arbeidsleven in arbeidsduur willen variëren, er zal dus steeds minder sprake zijn van een situatie van «eens een deeltijdwerker, altijd een deeltijdwerker» of «eens een voltijdwerker, altijd een voltijdwerker».³

De leden van de fractie van D66 refereerden aan de in de memorie van toelichting genoemde verwachting dat in de bouw, de energiesector, de delfstoffenwinning en de industrie een relatief grote vraag naar vermindering van arbeidsduur zou kunnen ontstaan. De genoemde sectoren worden gekenmerkt door een hoog percentage werkzame mannen die grotendeels in voltijd werken, terwijl de acceptatie van deeltijdarbeid gering is. Voor de door de leden van de D66-fractie gevraagde onderbouwing zij verwezen naar het onderzoek «Tussen wens en realiteit» (SZW, februari 1997). Uit dit onderzoek komt naar voren dat bij mannelijke werknemers die een meer of minder uitgesproken wens hadden om in deeltijd te werken, de belangrijkste belemmeringen voor de realisatie van deze wens blijken te liggen in de beeldvorming: angst voor statusverlies en «het kan niet in mijn functie». Werknemers die een «mislukte» poging hebben ondernomen om minder te gaan werken, zijn vaker werkzaam in de sectoren industrie, bouwnijverheid en installatiebedrijven.⁴

In antwoord op een vraag terzake van de RPF zij meegedeeld dat uit het onderzoek «Tussen wens en realiteit» blijkt dat ruim een vijfde van de mannen aangeeft dat er financiële belemmeringen zijn om in deeltijd te werken. Het is denkbaar dat het vooral om situaties gaat waarbij langdurige financiële verplichtingen (bijvoorbeeld kosten van het verzorgen van kinderen; hypotheeklasten; alimentatie-verplichtingen) de reden zijn dat een met de verkorting van de arbeidsduur samenhangende inkomensachteruitgang niet verantwoord is. Uit het onderzoek blijkt ook

¹ Handelingen EK, 9 december 1997, 10-449.

² Gedeelde zorg, toekomstscenario's voor herverdeling van onbetaalde zorgarbeid; Commissie Toekomstscenario's Herverdeling Onbetaalde Arbeid «Onbetaalde zorg gelijk verdeeld», november 1995.

³ Overwegingen en aanbevelingen ter bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie in arbeidsduurpatronen, Stichting van de Arbeid, september 1993.

⁴ Tussen wens en realiteit, p. 30, SZW, 1997.

dat ruim de helft van de mannelijke rechthebbenden om financiële redenen geen ouderschapsverlof heeft opgenomen.

De leden van de D66-fractie wilden weten in hoeverre het belangrijk is dat vrouwen die in verwachting zijn op de hoogte zijn van artikel 2, eerste lid, waarin staat dat voor de berekening van de termijn van een jaar (de periode waarin een werknemer ten minste in dienst moet zijn bij de werkgever alvorens een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur te kunnen doen), de arbeid niet meer dan drie maanden mag worden onderbroken. Het bepaalde in de tweede volzin van het eerste lid van artikel 2 is niet van belang voor vrouwen die hun werkzaamheden (tijdelijk) niet uitoefenen vanwege zwangerschap: het hier bepaalde ziet op verschillende arbeidsverhoudingen die elkaar met tussenpozen van niet meer dan 3 maanden opvolgen. Bij vrouwen die vanwege zwangerschaps- en bevallingsverlof tijdelijk geen arbeid verrichten, blijft de arbeidsverhouding als zodanig in stand.

De leden van de D66-fractie verwezen voorts naar een recent onderzoek van de FNV waaruit blijkt dat bijna de helft van de werknemers niet weet welke afspraken voor hen van toepassing zijn. Deze leden vroegen dan ook voor doeltreffende voorlichting te zorgen over de regelingen omtrent werken in deeltijd. Deze leden wordt toegezegd dat de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel (zoals overigens gebruikelijk bij nieuwe wetgeving) gepaard zal gaan met uitgebreide publiciteit en voorlichting.

2.2 Behoeftte aan aanvullende wetgeving

De leden van de PvdA-fractie onderschreven de visie van de regering dat de wens tot aanpassing van de arbeidsduur niet alleen voortkomt uit de behoefte arbeid en zorg te combineren, maar ook uit de behoefte aan scholing, deelname aan maatschappelijke activiteiten of behoefte aan meer vrije tijd. De leden stemden in met de keuze in dit wetsvoorstel voor dwingend recht en zij uitten vervolgens de wens dat het creëren van een basisvoorziening als uitgangspunt voor de gehele toekomstige kaderwet arbeid en zorg zal gelden.

In de inleiding hebben ondergetekenden al gewezen op de inmiddels aan de Tweede Kamer aangeboden nota «Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg» waarin voorstellen worden gedaan om de combinatie van arbeid, zorg en andere verantwoordelijkheden te verbeteren. Na de consultatieronde zal duidelijk zijn voor welke voorstellen draagvlak bestaat en op welke wijze de AWAZ gestalte kan krijgen. De rol van de overheid zal daarbij soms het bieden van minimale bescherming of een minimale ordening zijn, dan weer zal zij gericht zijn op het wegnemen van belemmeringen voor maatwerk, of zal zij vooral een stimulerende rol of faciliterende rol vervullen.

Het wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur als eerste onderdeel van de Algemene wet moet ook in relatie tot dit totaal aan regelingen gezien worden. In dit wetsvoorstel kiest de regering weloverwogen voor het bieden van een basisvoorziening, door de introductie van een individueel recht op aanpassing van de arbeidsduur. Bij een keuze voor vermindering van de arbeidsduur zijn de financiële consequenties uiteraard voor de individuele werknemer.

In antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie wijzen ondergetekenden erop dat het onderhavige wetsvoorstel niet alleen een geclausuleerd recht op deeltijdarbeid, dus op vermindering van de arbeidsduur, vastlegt maar ook een geclausuleerd recht op uitbreiding van de arbeidsduur. Een werkgever kan een verzoek om vermindering of vermeerdering van de arbeidsduur weigeren op grond van zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen. In het wetsvoorstel wordt een aantal situaties,

doch niet uitputtend, genoemd die als zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen kunnen worden aangemerkt.

De leden van de RPF-fractie gaven aan geen principiële bezwaren te hebben tegen een beperkt overheidsingrijpen op het punt van de arbeidsduur. Het streven om de mogelijkheden te verbeteren betaald werk met andere verantwoordelijkheden te combineren heeft hun sympathie. Behalve voor zorgtaken vroegen de leden hierbij ook aandacht voor andere maatschappelijke verantwoordelijkheden zoals politieke activiteiten.

De regering rekent onder andere verantwoordelijkheden zeker niet alleen zorgtaken, maar ook sociale, politieke of educatieve activiteiten. Dit komt ook tot uitdrukking in de voorstellen voor de toekomstige AWAZ.

De leden van de SGP-fractie vroegen nog eens aan te geven waarom een wettelijk regeling naast de afspraken van de werkgevers en werknemers geboden is. Vervolgens stelden zij de vraag of voor werknemers die niet onder een cao-bepaling vallen, geen andere mogelijkheid dan het creëren van een wettelijke regeling werd gezien. De regering heeft eerder in antwoord op een vraag van de leden van de RPF-fractie aangegeven waarom zij ondersteunende wetgeving naast de zelfregulering door sociale partners noodzakelijk acht. Het gaat erom alle werknemers, dus niet alleen degenen die niet onder een cao-bepaling vallen, met deze regeling een sterkere positie te verschaffen om wensen tot aanpassing van de arbeidsduur daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Tot slot achtten de leden van de SGP-fractie het meest wezenlijke element van de door hen aangevoerde bezwaren de forse inbreuk die een wettelijk recht maakt op de contracteervrijheid van de werkgever en werknemer. In de toelichting op het wetsvoorstel misten deze leden een uiteenzetting ten principale waarin de rechtmatigheid van de mogelijkheid tot een eenzijdige verandering van het arbeidscontract door de werknemer verdedigd wordt. Deze leden vroegen de regering om een beschouwing waarin aannemelijk wordt gemaakt dat een dergelijke eenzijdige verandering vanuit het oogpunt van de beginselen van contractenrecht in het algemeen en het arbeidsrecht in het bijzonder verdedigbaar is. In dit verband merkten de leden van de GPV-fractie op dat er zwaarwegende argumenten moeten zijn om door middel van wetgeving de contracteervrijheid van sociale partners in te perken.

Vooraf zij er op gewezen dat de contractsvrijheid van partijen in verschillende wettelijke regelingen op het terrein van het arbeidsrecht is ingeperkt. Ook de recentelijk tot stand gekomen Wet Flexibiliteit en zekerheid kent diverse dwingendrechtelijke bepalingen. Het gaat dan veelal om bepalingen ter bescherming van de belangen van de werknemer wiens ongelijke positie ten opzichte van de werkgever wordt gecompenseerd.

De onderhavige regeling voorziet in het uiterste geval in de mogelijkheid van een eenzijdige inbreuk op een overeengekomen arbeidsvoorwaarde. Hiervan zal alleen sprake zijn als een werknemer en werkgever niet tot overeenstemming komen en de werkgever door de rechter gedwongen wordt het verzoek om aanpassing te honoreren. Hierbij dient niet uit het oog te worden verloren dat het voorgestelde recht op aanpassing van de arbeidsduur een geclausuleerde aanspraak betreft, gebonden aan strikte voorwaarden die zowel de werknemer als de werkgever raken. Allereerst moet de werknemer ten minste een jaar in dienst zijn geweest bij de werkgever. Ook is een voorwaarde dat de werknemer de gewenste aanpassing vier maanden voor het beoogde tijdstip van ingang kenbaar maakt. Belangrijk is ook het overlegvereiste tussen werkgever en werknemer. Hiermee wordt het uitgangspunt benadrukt dat veranderingen in een bestaande arbeidsovereenkomst in beginsel met wederzijdse

instemming moeten plaatsvinden. Tenslotte heeft de werkgever de mogelijkheid om op grond van zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen het verzoek om aanpassing niet te honoreren of, indien de werkgever belangen heeft die zulks naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid rechtvaardigen, de spreiding van de uren vast te stellen in afwijking van de door de werknemer gewenste spreiding.

Door de leden van de GPV-fractie is de vraag gesteld of met dit voorstel voldoende ruimte wordt gelaten aan sociale partners om hun primaire verantwoordelijkheid waar te maken. Eventuele wetgeving behoort in hun ogen hooguit een ondersteunend karakter te hebben. De regering heeft eerder betoogd dat in het wetsvoorstel een goed evenwicht is gevonden tussen de belangen van individuele werknemers en werkgevers. Het biedt mogelijkheden om passend bij de individuele omstandigheden van een werknemer tot concrete afspraken te komen over een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur. Bij zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen zal het verzoek om aanpassing moeten wijken. Het wetsvoorstel beoogt vooral ondersteunend van aard te zijn.

2.3 Baten en lasten voor een onderneming of dienst

De leden van de VVD-fractie betwijfelden of het wetsvoorstel zal leiden tot een grotere interne flexibiliteit van arbeidsorganisaties. Ook de leden van de SGP-fractie vroegen de regering nog eens helder aan te geven hoe zij tot haar opvatting komt dat met dit wetsvoorstel ook de door de werkgever gewenste flexibiliteit wordt gediend.

Volgens ondergetekenden kan het variëren in arbeidsduur bijdragen aan de interne flexibiliteit van een onderneming. De internationale concurrentie vereist steeds vaker het werken op onregelmatige tijdstippen en gevarieerde arbeidsduurpatronen. Het beeld van een bedrijf waar alleen van « 9 tot 5 » wordt gewerkt wordt minder en minder de standaard. Ook bij werknemers is, zoals vermeld in paragraaf 2.1, een toenemende behoefte om per levensfase de arbeidsduur aan te passen aan andere verantwoordelijkheden. Het onderscheid tussen een deeltijder en voltijder zal steeds meer vervagen en de voltijd baan van 38/40 uur op vaste tijdstippen zal daardoor minder en minder de standaard worden. Met andere woorden het variëren in arbeidsduur door werknemers is naar verwachting een van de instrumenten die het afstemmen van de personeelsbezetting aan het werkaanbod kan vergemakkelijken en daarmee kan bijdragen aan de flexibiliteit van bedrijven en instellingen. Overigens staat de regering in deze verwachting niet alleen. Ook door de Stichting van de Arbeid is met het oog op de gewenste flexibiliteit van arbeidsorganisaties het belang van meer differentiatie in arbeidsduurpatronen benadrukt en de bijdrage die het vergroten van de mogelijkheden om in deeltijd te werken daaraan kan leveren¹.

In welke mate het wetsvoorstel daadwerkelijk de flexibiliteit van bedrijven zal bevorderen is in dit stadium moeilijk aan te geven. Daarvoor is in een eerste toetsing voorzien bij de evaluatie van de Arbeidstijdenwet (de ATW), die is gepland in 2000. Een tweede toetsing vindt plaats bij de in dit wetsvoorstel voorziene evaluatie.

De leden van de fractie van de RPF waren van oordeel dat het niet hard te maken is dat werkgevers zich bij het beoordelen van verzoeken om aanpassing van de arbeidsduur mede laten leiden door de besparingen in de sociale zekerheid. Dat is juist. Een werkgever die een verzoek van een werknemer krijgt voor vermindering van de werktijd zal zich primair richten op de gevolgen van het honoreren van een dergelijk verzoek voor de eigen onderneming/organisatie. De gevolgen van het wetsvoorstel voor de bedrijven met betrekking tot de sociale zekerheid (in dit geval lagere premies) is in eerste instantie vooral een «macro-belang». Voor het

¹ Stichting van de Arbeid, Overwegingen en aanbevelingen ter bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie in arbeidsduurpatronen, 1 september 1993; «Evaluatie van de nota inzake deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen», Den Haag, 1997.

overige zij verwezen naar de beantwoording bij paragraaf 5 «Gevolgen voor bedrijfsleven en werkgelegenheid».

Naar aanleiding van vragen terzake van de leden van de fracties van RPF en GPV valt op te merken, dat er geen «hard» statistisch materiaal voorhanden is omtrent de kans van huidige deeltijdwerkers – vergeleken met fulltime werknemers – op ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Voor een reële vergelijking van die kansen moet worden bedacht, dat er tussen deeltijdwerkers en fulltimers verschillen zijn in persoonskenmerken (leeftijd, geslacht, opleidingsniveau), zorgtaken buiten de beroepsarbeid en aard en niveau van de functies. Daarom zouden verzuimcijfers en WAO-instroomkansen voor al deze factoren moeten worden gecorrigeerd. De betreffende passage in de memorie van toelichting is slechts bedoeld om aan te geven, dat een minder lang aaneengesloten arbeidsbelasting in een bepaalde functie – zonder dat er sprake is van hoger werktempo of grotere tijdsdruk – de kans op gezondheidsschade doet verminderen, aangezien de «hersteltijd» tussen twee perioden van arbeidsbelasting per definitie groter wordt.

De leden van SGP-fractie legden een casus voor waarin zich een vacature van 38 uur bij een onderneming voordoet en waarin een deeltijder in eenzelfde functie aanspraak wil maken op een deel van de vrijkomende uren, maar de werkgever weer een full-timer wil aantrekken. In antwoord op de door deze leden gestelde vragen merken wij op dat op grond van dit wetsvoorstel een werkgever bij de afwijzing van een verzoek zich alleen kan beroepen op zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen. De werkgever moet kunnen aantonen dat er ernstige problemen in de bedrijfsvoering ontstaan indien de vacature niet door een voltijder wordt opgevuld. In deze afweging speelt natuurlijk ook mee in hoeverre het mogelijk is om personeel te vinden voor de herbezetting van de resterende uren. Is er geen sprake van een grond voor afwijzing van het verzoek om aanpassing van de arbeidsduur, dan zal hij voor de resterende uren een andere deeltijd-werknemer moeten zoeken.

3. Inhoud van het voorgestelde wettelijk recht op aanpassing van de arbeidsduur

3.1 Vermindering en uitbreiding van de arbeidsduur

De leden van de PvdA-en de GPV- fractie vroegen naar de voor- en nadelen van het opnemen in de wet van een terugkeeroptie. Zij stelden voor het recht op verlenging van de arbeidsduur te beperken tot aan het oorspronkelijk aantal contracturen. Het voordeel van een terugkeerregeling zou kunnen zijn dat deze de werknemer een ongeclausuleerde terugkeergarantie biedt. Een terugkeerregeling is echter een heel ander instrument dan een geclausuleerd recht op aanpassing van de arbeidsduur. Het zou bovendien een grote last betekenen voor een werkgever. Ondergetekenden zijn van mening dat zo'n regeling niet in het wetsvoorstel past.

Het wetsvoorstel biedt immers een individuele werknemer de keuzemogelijkheid om afhankelijk van zijn behoefte de arbeidsduur te verminderen, dan wel uit te breiden. Uitbreiding bijvoorbeeld tot de oorspronkelijke arbeidsduur, maar ook verder tot aan de normale arbeidsduur die in een bedrijfstak/onderneming geldt.

Een terugkeerregeling kan afbreuk doen aan een flexibele bedrijfsvoering. Uit een recent onderzoek van de Arbeidsinspectie naar verlofregelingen in cao's blijkt bijvoorbeeld dat in een aantal regelingen het voorschrift is opgenomen, dat binnen twee jaar de terugkeer in het arbeidsproces een feit dient te zijn.¹ Wellicht zal een werkgever tot aan de terugkeer van de betreffende werknemer voornamelijk tijdelijke arbeidskrachten inscha-

¹ Arbeidsinspectie, Verlofvormen in cao's, maart 1999.

kelen. Indien een paar werknemers tegelijkertijd in arbeidsduur teruggaan en aanspraak maken op een terugkeerregeling, dan wordt de belasting voor een werkgever te groot.

Een terugkeerregeling kan ook een deel van de vrouwen die nu wel arbeid en zorg combineren na het verkrijgen van het eerste kind, ertoe aanzetten alsnog tijdelijk te stoppen met werken. Per saldo wordt hierdoor de participatiegraad van vrouwen in het arbeidsproces nadelig beïnvloed. Het is duidelijk dat dit niet past in het hiervoor genoemde combinatie-scenario.

Op grond van het voorgaande wordt door ondergetekenden het opnemen van een terugkeerregeling afgewezen.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat Nederland koploper is in deeltijdwerk en dat daarom de vraag gerechtvaardigd is of het wel nodig is om met een wettelijke regeling, zoals nu voorgesteld inbreuk te maken op de contracteervrijheid van de sociale partners. In het Regeerakkoord hebben de leden van de VVD-fractie ingestemd met een bevestigend antwoord op die vraag, zo herhaalden deze leden. Daarbij merkten zij op dat het in de desbetreffende passage in het regeerakkoord gaat over vermindering van de arbeidsduur en niet (ook) over vermeerdering van de arbeidsduur.

Ondergetekenden zijn van mening dat het regeerakkoord wel degelijk zo opgevat moet worden dat in het kader van de daar genoemde kaderwet arbeid en zorg een geclausuleerd recht op aanpassing van de arbeidsduur, waaronder begrepen moet worden zowel vermeerdering als vermindering, wordt gerealiseerd. Daarbij is aangesloten bij de eerdergenoemde aanbeveling van de Stichting van de Arbeid: «de werkgever honoreert een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur, tenzij dit op grond van zwaarwegende bedrijfsbelangen redelijkerwijs niet van hem of haar verwacht kan worden».

Deze leden vroegen de regering nader aan te geven bij welke gelegenheid en op welke wijze behalve de werknemers ook de werkgevers hebben gepleit voor een recht op vermindering en vermeerdering van de arbeidsduur. Het is ondergetekenden duidelijk dat werkgevers een wettelijk recht op aanpassing van de arbeidsduur nog steeds onnodig en ongewenst vinden, zij hebben dan ook bij geen enkele gelegenheid en op geen enkele wijze ervoor gepleit dit recht door te voeren. Wel hebben zowel werkgevers als werknemers in relatie tot dezelfde aanbeveling van de Stichting van de Arbeid erop gewezen dat de mogelijkheden voor het verminderen én het vermeerderen van de arbeidsduur vergroot dienen te worden.

Volgens ondergetekenden zijn in de context van een herverdeling van arbeid en zorg beide mogelijkheden – vermindering en vermeerdering – nodig om tot die gewenste evenwichtiger verdeling te kunnen komen. Afwisselend zal zich de behoefte voordoen om soms minder uren, dan weer meer uren te gaan werken, om daarna eventueel weer terug te keren tot een volledige arbeidsduur.

De leden van de CDA-fractie betwijfelden of er een maatschappelijke noodzaak is om te komen tot een recht op uitbreiding van de arbeidsduur. Op hun verzoek wordt een met cijfers onderbouwde toelichting gegeven. Uit de EBB-cijfers 1996 van het CBS blijkt dat bijna 8% van de werknemers meer uren wil gaan werken. Dit zijn veelal mensen die bij hun huidige werkgever geen volledige baan hebben. De helft van de mensen die meer willen werken, werkt 20 tot 34 uur per week, eenvijfde werkt minder dan 20 uur. Eenderde van alle jongeren met een baan van 12 t/m 34 uur per week wil meer gaan werken. De motieven waarom men meer wil werken zijn niet onderzocht, maar de behoefte aan meer inkomen zal hierbij zeker een rol spelen. Vooral bij jongeren van 15 t/m 24 jaar zou de doorgroei naar een «echte» baan waardoor men economisch zelfstandig wordt, een

maatschappelijk motief kunnen zijn. Bij veel vrouwen is een (kleine) deeltijd baan een eerste stap op de arbeidsmarkt en biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om de volgende stap te zetten naar een gewenste verdeling tussen arbeid en zorg en naar (meer) economische zelfstandigheid.

De leden van de CDA-fractie verwachtten dat het recht op uitbreiding van de arbeidsduur ook tot verdringing zal leiden. Het wetsvoorstel beoogt de mogelijkheden tot herverdeling van arbeid te bevorderen, waarbij gelet op de door het CBS onderzochte wensen van de werknemers, de verwachting is dat per saldo meer werknemers nodig zullen zijn. Het CBS heeft becijferd dat tegenover elk uur waarin werknemers meer willen werken gemiddeld 1,6 uur staat waarin werknemers minder willen werken. Alleen in bedrijven waarin werknemers per saldo meer willen werken zouden zich eventuele verdringingseffecten (werklozen die niet in dienst kunnen treden omdat vacature-uren worden opgevuld met eigen werknemers) kunnen voordoen. Bovendien gaat het hier dan meestal ook nog om de uitbreiding van arbeidstijd van personen die een (relatief kleine) deeltijd baan hebben en hierbij mogelijkheden zien om de economische zelfstandigheid te vergroten.

De leden van de CDA-, RPF en SGP- fractie vroegen waarom in het onderhavige wetsvoorstel de aanpassing van de arbeidsduur niet is gemaximaliseerd, bijvoorbeeld 20%. Is nog sprake, zo informeerden de leden van de RPF-fractie, van nieuwe feiten sinds de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Rosenmöller, toen een meerderheid van de Kamer zich uitsprak voor een maximum van 20%. De leden van de SGP-fractie vroegen voorts of er zonder een maximum nog wel een evenwichtige waardering is van de belangen van werkgever en werknemer.

In het voorliggende wetsvoorstel is bewust afgezien van het opnemen van een dergelijke (arbitraire) grens. Het stellen van een maximum past én niet in het streven naar zoveel mogelijk flexibiliteit én niet in de systematiek waarvoor in dit wetsvoorstel is gekozen, namelijk een geclauserde aanspraak op aanpassing van de arbeidsduur voor de werknemer. Elk verzoek om aanpassing van de arbeidsduur wordt in relatie tot de omstandigheden in een bedrijf beoordeeld. Het criterium daarvoor zijn de zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen.

De door de werknemer gewenste aanpassing van de arbeidsduur zegt op zichzelf nog niets over de (on)mogelijkheden om een verzoek te honoreren. Het is mogelijk dat het doorvoeren van een relatief kleine aanpassing van de arbeidsduur bij een bepaald bedrijf of afdeling of voor een bepaalde sleutelpositie op zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen stuit. Omgekeerd kan een grote aanpassing van de arbeidsduur bij een ander bedrijf of voor een ander soort functie totaal geen problemen opleveren.

De praktijk vereist dergelijk maatwerk bij de beoordeling van de vraag of er zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen zijn die zich verzetten tegen inwilliging van het verzoek. Met dit wetsvoorstel wordt dan ook voorkomen dat onnodige barrières worden opgeworpen voor een gewenste aanpassing van de arbeidsduur. De toets of er sprake is van zwaarwegende bedrijfs- en dienstbelangen leidt er juist toe, ondergetekenden wezen daar al eerder op, dat een werkgever zijn eigen belang zorgvuldig kan afwegen.

In die zin hebben wij een andere keus gemaakt dan het initiatiefwetsvoorstel van het lid Rosenmöller en kan dan ook niet gesteld worden dat het onderhavige wetsvoorstel, daar waar het anders is, per definitie verder gaat, dit in antwoord op de opmerking van de RPF-fractie.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het opnemen van een maximum uitbreiding of -beperking niet een mogelijke beperking van het aantal procedures betekent.

Het is niet uitgesloten dat een wettelijke limitering van de omvang van de aanpassing van de arbeidsduur zou kunnen leiden tot een beperking van het beroep op de rechter. De wet geeft dan immers aan binnen welke grenzen een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur kan worden gedaan. Wettelijke limitering van de omvang van de aanpassing betekent naar onze mening echter een onwenselijke beperking van de flexibiliteit en de mogelijkheid tot maatwerk op individueel niveau. Het mogelijke voordeel van minder beroep op de rechter weegt daar niet tegen op.

De leden van de GPV-fractie wilden graag bevestigd zien dat het recht op vermeerdering niet automatisch betekent dat een werknemer die op een andere functie solliciteert, een voorkeursbehandeling krijgt. Een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur, op grond van het onderhavige wetsvoorstel, kan alleen betrekking hebben op het aantal uren zoals die zijn vastgelegd in de arbeidsovereenkomst. Vermindering én uitbreiding van de arbeidsduur vinden dus plaats binnen de eigen functie. Een werknemer die in aanmerking wil komen voor een andere – openstaande – functie dient daarvoor de gebruikelijke interne sollicitatieprocedure te volgen. Daarbij komt uiteraard de geschiktheid van de werknemer voor die functie aan de orde.

Indien bij de werkgever arbeidsuren vrijkomen «binnen de eigen functie» van de betrokken werknemer, dan kan deze werknemer op grond van het wetsvoorstel wél direct een verzoek om uitbreiding van de arbeidsduur indienen. Immers voor deze functie is de werknemer al eerder geschikt bevonden.

3.2 Zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen

In het wetsvoorstel is geen aparte regeling getroffen voor het midden- en kleinbedrijf (MKB). In antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie kan de regering mededelen dat reeds bij de voorbereiding van het wetsvoorstel ambtelijk overleg is gevoerd met vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties. Daarbij is de argumentatie van de Koninklijke Vereniging MKB-Nederland zoals vastgelegd in de notitie Arbeid en Zorg (februari 1999) uitgewisseld, d.w.z. wetgeving op het gebied van arbeid en zorg heeft een averechts effect als geen rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van het MKB en aan de verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer geen inhoud (meer) wordt gegeven. Voor onze visie op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgevers, werknemers en de overheid verwijzen wij naar de beantwoording van vragen (van onder meer de PvdA-fractie) over de uitgangspunten van de toekomstige AWAZ. Wij benadrukken daarnaast dat bij de vormgeving van het wetsvoorstel wel degelijk rekening is gehouden met specifieke kenmerken van het MKB, er daarbij vanuit gaand dat het onjuist zou zijn het MKB over één kam te scheren. Dat zou geen recht doen aan de grote variëteit tussen deze bedrijven. Zoals bekend is in een aantal sectoren in het MKB werken in deeltijd eerder norm dan uitzondering. Het gaat er echter om dat zich specifieke knelpunten en omstandigheden kunnen voordoen, in het MKB maar daar niet alleen, die het honoreren van een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur in de weg staan. Op grond van zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen kan dan het verzoek geweigerd worden, omdat anders economische, technische of operationele belangen te veel zouden worden geschaad. Deze weigeringsgrond en de in het wetsvoorstel uitgewerkte voorbeelden daarvan geven voldoende houvast om tegemoet te komen aan bedoelde specifieke kenmerken van het MKB.

Met dit antwoord op het commentaar van MKB-Nederland zijn naar de

mening van ondergetekenden ook de commentaren van de Katholieke Plattelandsvrouwen Nederland en het Koninklijk Verbond van Grafische Ondernemingen beantwoord, dit naar aanleiding van de vraag van de leden van de D66-fractie.

De leden van de D66-fractie vroegen om voorbeelden wanneer zich ernstige problemen kunnen voordoen met herbezetting, roosters en veiligheid. Zij vroegen of het voor werknemers vaak niet moeilijk is om te controleren of hun verzoek op terechte gronden wordt afgewezen. De leden van de D66-fractie vroegen om een reactie op het commentaar van de Vrouwenalliantie waarin wordt gevraagd om een toevoeging van zwaarwegende gronden waarin vermeerdering niet mag worden geweigerd.

Wat de controle van werknemers betreft op een eventuele afwijzing van hun verzoek kan worden opgemerkt dat de werkgever een verzoek, zoals is voorgeschreven in artikel 2, zevende lid, gemotiveerd moet afwijzen. Indien de motivering de werknemer niet deugdelijk voorkomt, kan hij de werkgever verzoeken om een nadere motivering. Als die uitblijft kan hij zich tot de rechter wenden.

Wat de suggestie van de Vrouwenalliantie betreft wil de regering opmerken dat het uitgangspunt van de regeling is dat er een recht op aanpassing van de arbeidsduur bestaat. Daarbij is ervoor gekozen een clausulering op te nemen, in die zin dat een werkgever ingeval van zwaarwegende bedrijfsbelangen is ontslagen van de verplichting om het verzoek van een werknemer die zijn recht geldend maakt te honoreren. In het wetsvoorstel wordt aangegeven wanneer van die zwaarwegende bedrijfs- en dienstbelangen sprake is. In deze systematiek past een negatieve omschrijving niet.

3.3 Overlegvereiste

De leden van de CDA-fractie merkten op dat het opnemen van een overlegvereiste nog niets zegt over de vorm en inhoud van dit overleg. De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of er nadere regels omtrent de vorm en inhoud van het overleg gesteld zouden moeten worden en of er een door beide partijen goed te keuren schriftelijk verslag van het overleg zou moeten komen, opgesteld door een neutrale derde. Zij zouden zich bovendien kunnen voorstellen dat de werknemer reeds voor de definitieve formulering van zijn verzoek enige opties zou moeten kunnen bespreken die de kans op aanvaarding van het verzoek zouden moeten vergroten. Tevens wilden deze leden weten welke eisen er worden gesteld aan de onderbouwing van de afwijzing van een verzoek.

De regering acht het niet wenselijk om nadere regels over de vorm van het overleg te stellen. Het staat werkgever en werknemer vrij op welke wijze ze dit overleg willen vormgeven en of ze van dit overleg al dan niet een verslag willen maken. Wat betreft de inhoud van het overleg is bepaald dat dit overleg moet betreffen het gewenste tijdstip van ingang van de aanpassing, de gewenste omvang en de gewenste spreiding over de week. Nadere regels acht de regering niet noodzakelijk. Uiteraard staat het de werknemer vrij om een en ander met de werkgever te bespreken alvorens daadwerkelijk een verzoek te doen.

Benadrukt moet worden dat er geen eisen zijn gesteld aan de onderbouwing van een afwijzing. Wel is bij nota van wijziging een nieuw zevende lid opgenomen dat bepaalt dat een werkgever zijn beslissing schriftelijk kenbaar moet maken. Ingeval van afwijzing zal dit ook gemotiveerd moeten gebeuren. Daarbij is het uitgangspunt, gelet ook op het beginsel van goed werkgeverschap dat de motivering deugdelijk moet zijn. Indien een werknemer van mening is dat de afwijzing onvoldoende is

gemotiveerd, kan hij zich in eerste instantie tot de werkgever en uiteindelijk tot de rechter wenden.

Door de leden van de GroenLinks-fractie en de GPV-fractie werden vragen gesteld over de (ongelijke) positie van de individuele werknemer in een overleg met de werkgever. De leden van GroenLinks vroegen wat de regering vindt van deze ongelijke positie en hoe kan worden voorkomen dat de werknemer uiteindelijk aan het kortste eind trekt. De leden van GPV-fractie vroegen welke ruimte beide partijen hebben in het overleg. In antwoord hierop merken wij het volgende op. Dat de werknemer op de arbeidsmarkt en in de onderneming doorgaans in het algemeen een economische zwakkere positie inneemt ten opzichte van de werkgever is een gegeven. Een van de belangrijkste peilers van het arbeidsovereenkomstenrecht is het compenseren van deze ongelijkheid. In het voorliggende wetsvoorstel wordt daarom een recht toegekend aan de werknemer en wordt tevens het kader aangegeven waarin dit recht kan worden uitgeoefend. Conflicten worden zo veel mogelijk voorkomen door duidelijkheid te verschaffen over de gronden waarop een werkgever een verzoek kan weigeren (zwaarwegende bedrijf- of dienstbelangen) en door de overlegverplichting tussen werkgever en werknemer. Deze regels geven ook de ruimte aan die partijen in het overleg hebben, dit naar aanleiding van een vraag van de leden van de GPV-fractie. Deze leden vroegen verder of er mogelijkheden bestaan om het risico van verstoorde arbeidsrelaties te voorkomen dan wel te verkleinen. De ervaring heeft geleerd, bijvoorbeeld bij ouderschapsverlof, dat beide partijen vrijwel altijd in goed overleg tot afspraken kunnen komen. Het is echter niet uit te sluiten dat het overleg niet tot consensus leidt en mogelijk zelfs tot een verstoorde arbeidsrelatie. In het uiterste geval biedt artikel 3 van dit wetsvoorstel een ontslagbescherming voor de werknemer.

4. Internationaal

De leden van de fractie van de PvdA, D66 en RPF wezen op het ILO-verdrag nr. 175 en Aanbeveling nr. 182 over deeltijdarbeid en vroegen waarom ratificatie nog niet heeft plaatsgevonden. Vastgesteld moet worden dat de afgelopen jaren een enorme hoeveelheid (herziene) verdragen binnen het kader van de Internationale Arbeidsorganisatie tot stand is gekomen. Ten aanzien van de beslissing over bekrachtiging van deze verdragen moesten en moeten derhalve prioriteiten worden gesteld. Wat betreft de standpuntbepaling met betrekking tot de eventuele bekrachtiging van ILO-verdragen dient voorts het algemene uitgangspunt te worden benadrukt, dat het – gezien de verregaande gevolgen die uit de bekrachtiging van verdragen kunnen voortvloeien – noodzakelijk is dat uiterst zorgvuldig wordt nagegaan welke juridische en feitelijke implicaties een verdrag voor de Nederlandse rechtsorde heeft. Deze handelwijze is conform de uitgangspunten die zijn geformuleerd in de brief van de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de motie van het lid Van Middelkoop (Kamerstukken II, 1994/95, 23 900 XV, nr. 144, p. 4–5).

De noodzaak tot het stellen van prioriteiten en de beoordeling van de consequenties van bekrachtiging hebben ertoe geleid dat de ratificatie van ILO-verdrag nr.175 en Aanbeveling nr.182 op zich heeft laten wachten. Er wordt naar gestreefd de betreffende concept-toelichtende nota binnen afzienbare tijd ter consultatie aan de sociale partners voor te leggen. Na deze consultatie zal het voorstel tot bekrachtiging zo spoedig mogelijk aan de Raad van State voor advies worden aangeboden.

5. Gevolgen voor bedrijfsleven en werkgelegenheid

Door verschillende fracties zijn vragen gesteld over de werkgelegenheidseffecten. De leden van de fracties van VVD en CDA verzochten om een toelichting op de door de regering veronderstelde groei van de werkgelegenheid met 70 000 banen van 38 uur per week. De leden van de SGP-fractie vroegen hoe zeker de regering is van een positieve impuls op de werkgelegenheid of kan worden geconcretiseerd welke financiële gevolgen die effecten zullen hebben en of cijfers bekend zijn over het gemiddeld aantal uren dat werknemers om vermindering van de arbeidstijd vragen. De leden van de fractie van de VVD meenden dat de cijfers indiceren dat er geen groei maar een inkrimping van de werkgelegenheid zal optreden en waren beducht voor het risico van een verkrapping van het arbeidsaanbod op een toch al gespannen arbeidsmarkt. De leden van de fracties van de SGP en GPV meenden dat het beoogde maximale effect niet zal worden gerealiseerd omdat opvulling van uren door nieuwe werknemers niet is gegarandeerd. Naar aanleiding van deze vragen zijn alle effecten op een rij gezet en wordt tevens ingegaan op specifieke vragen van de leden van diverse fracties.

Voor de raming van de effecten van het wetsvoorstel op de werkgelegenheid zijn twee factoren van belang. In de eerste plaats gaat het om de behoefte van werknemers om meer of minder te werken (wat willen werknemers) en om de mate waarin deze behoefte wordt gerealiseerd. In de tweede plaats gaat het om de mate waarin de mutatie in arbeidstijd (bij vermindering) door de werkgevers zal worden gecompenseerd. Wat de eerste factor betreft bevatten twee bronnen relevante informatie. Zowel het CBS (Enquete Beroepsbevolking)¹ als het OSA (Trendrapport Aanbod van arbeid) hebben de wens van werknemers onderzocht om meer of minder uren te willen werken. Bij volledige realisatie van de wensen van alle werknemers zouden 70 duizend (CBS) tot 110 duizend (OSA) extra banen van 38 uur per week worden gecreëerd, bij een gelijkblijvend aantal arbeidsuren. Dit is een saldompost van personen die minder willen werken (CBS: 11% van de werknemers, gemiddeld 11,3 uur per week) en van personen die meer willen werken (CBS: 8% van de werknemers, gemiddeld 10,5 uur per week). Dit is evenwel het maximaal haalbare, omdat in de praktijk niet alle wensen gerealiseerd kunnen worden en bovendien de vrijgevallen uren niet in alle gevallen zullen worden opgevuld door nieuwe arbeidskrachten.

Het exacte effect van het wetsvoorstel op de realisatie van de behoefte aan aanpassing van de arbeidsduur wordt beïnvloed door enkele onzekere factoren. Enerzijds zou het effect wat lager kunnen uitvallen, omdat volgens het CBS personen die meer willen werken tot dusverre actiever zijn geweest om hun wens te realiseren. Bovendien kunnen zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen ertoe leiden dat de wens van bepaalde werknemers niet wordt gerealiseerd. Anderzijds is de verwachting dat de introductie van het wettelijk recht om de arbeidsduur aan te passen, vooral drempelverlagend zal werken voor werknemers die minder willen werken. Als het wetsvoorstel vooral effect heeft in sectoren waar nog relatief veel voltijdbanen zijn, zullen juist meer banen vrijvallen. De tweede factor, de mate waarin bij vermindering de mutatie in arbeidstijd door de werkgevers zal worden gecompenseerd, is een afgeleide van het besluit van de werkgever om de vrijgevallen arbeidsuren als efficiency-winst te boeken dan wel hiervoor nieuwe arbeidskrachten aan te trekken. Bij dit besluit kan meespelen dat er (tijdelijk) geen geschikte kandidaten zijn om de vrijgevallen arbeidsuren te bezetten. In verband hiermee zij de leden van de fractie van het GPV meegedeeld dat niet op voorhand het risico is in te schatten dat bij het

¹ De resultaten zijn gepubliceerd in de CBS-publicatie Sociaal-Economische Maandstatistiek (mei 1997).

niet opnieuw invullen van «ingeleverde» uren de werkdruk van de andere werknemers wordt vergroot en dus ook de gevolgen daarvan voor de ziekteverzuim- en arbeidsongeschiktheidscijfers niet kunnen worden aangegeven.

Vanwege voornoemde onzekerheden kunnen slechts tentatieve ramingen worden gemaakt. De regering heeft dan ook gemeend dat het niet verantwoord is op voorhand de verwachte positieve effecten op de werkgelegenheid te becijferen.

Het inboeken van financiële effecten in de vorm van besparingen op de uitkeringen is om dezelfde reden eveneens achterwege gelaten. Hier komt nog als complicerende factor bij dat er geen rechtstreeks verband is tussen de inzet van nieuwe arbeidskrachten en de hiermee samenhangende daling van het aantal werkloosheidsuitkeringen. Dit verband loopt via het arbeidsmarktmechanisme van vraag en aanbod van arbeid en de daaruit resulterende ontwikkeling van het aantal werklozen.

Ten slotte brengt het wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur naar verwachting een specifiek effect op de werkgelegenheid met zich mee. Waarschijnlijk zal het merendeel van het vrijvallende deeltijdwerk -voorzover dit zal worden opgevuld vanuit het arbeidsaanbod – weer door deeltijdwerkers worden bezet, omdat de gemiddelde vrijval van uren van personen die minder gaan werken wordt geraamd op ruim 11 uur. De verwachting van de leden van de GPV-fractie is dan ook gerechtvaardigd dat een belangrijk deel van de vrijval van arbeidsuren zal worden ingevuld met deeltijdbanen.

De regering is van oordeel dat niet kan worden uitgesloten dat het door de leden van de VVD-fractie genoemde risico van een verkrapping van het arbeidsaanbod op een toch al gespannen arbeidsmarkt zich in een beperkt aantal sectoren zou kunnen voordoen. De door de leden van de VVD-fractie geuite vrees dat door de voorstellen het arbeidsaanbod juist vermindert wordt door de regering niet gedeeld. Weliswaar neemt het aanbod in uren van de totale (werkzame en werkloze) beroepsbevolking af, maar hier staat tegenover dat een deel van de niet-werkzame beroepsbevolking weer werk zal vinden, hetgeen de regering juist wenselijk acht. Bovendien kan bij een krap arbeidsaanbod in bepaalde sectoren sprake zijn van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang dat zich tegen inwilliging van het verzoek verzet. Het risico van het niet beschikbaar zijn van geschikte kandidaten kan overigens worden beperkt, indien in deze sectoren tijdig maatregelen worden getroffen gericht op de verbetering van de employability van werknemers en werkzoekenden.

Over de uitvoerbaarheid van de regeling vroegen de leden uit de D66 fractie zich af hoe de werkgever dient om te gaan met de situatie waarin binnen een betrekkelijke korte tijd vijf van de tien werknemers met eenzelfde soort functie een verzoek doen substantieel minder (of allemaal substantieel meer) te werken. Deze leden voorzagen dat dit probleem van verschillende verzoeken tegelijkertijd vooral zou kunnen spelen nadat het wetsvoorstel in werking is getreden.

Volgens ondergetekenden is het niet aan te geven of en zo ja, in welke mate er sprake zal zijn van een hausse van verzoeken na het in werking treden van de wet. Bij de analyse van de gevolgen voor bedrijfsleven en werkgelegenheid heeft de regering wel verondersteld dat in de sectoren waar nog veel voltijdbanen bestaan een relatief grote vraag naar vermindering van de arbeidsduur kan ontstaan, in sectoren met relatief veel deeltijdbanen zou zich een grotere vraag naar uitbreiding van uren kunnen voordoen.

De werkgever kan altijd te maken krijgen met verzoeken om aanpassing van de arbeidsduur die gelijktijdig worden ingediend. Ook in dat geval dient de werkgever ieder verzoek te toetsen aan zwaarwegende bedrijfs- en dienstbelangen. De mogelijkheden om verzoeken in te willigen kunnen

bij gelijktijdige verzoeken wel groter zijn. Het zou bijvoorbeeld mooi zijn als gelijktijdige verzoeken worden gedaan die zowel vermeerdering en vermindering betreffen en ook dezelfde arbeid. Dan ligt een herverdeling van arbeidsuren over de desbetreffende werknemers in de rede. Maar het is ook denkbaar dat de werkgever bij gelijktijdige verzoeken om vermindering en/of vermeerdering van de arbeidsduur door de inwilliging van een aantal verzoeken op een punt komt dat zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen zich tegen het honoreren van nieuwe verzoeken om aanpassing van de arbeidsduur verzetten.

6. Gevolgen voor de werklast van de rechterlijke macht

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering niet bevreesd is dat de druk op de rechterlijke macht te veel zal toenemen. Waarom is niet gekozen voor een geschillenregeling, als in het initiatief-wetsvoorstel Bijleveld-Schouten? Zoals in de memorie van toelichting (blz. 14) is opgemerkt, is thans niet aan te geven wat de gevolgen voor de werklast van de rechterlijke macht zullen zijn. Na de invoering van deze wet zal worden gezien wat de effecten zijn.

Een geschillenregeling als voorgesteld in het initiatief-wetsvoorstel Bijleveld-Schouten hebben wij niet overwogen. Het initiatief-wetsvoorstel voorziet in een door de SER bij verordening ingestelde bemiddelingscommissie. Daargelaten de vraag of de instelling van een geschillencommissie tot de taak van de SER gerekend kan worden, zien wij geen dringende redenen om voor dit specifieke onderwerp een bijzondere, van het reguliere arbeidsrecht afwijkende, regeling voor te stellen. Wij vragen ons daarbij af of een procedure bij een bemiddelingscommissie niet evenzeer het risico van verstoorde arbeidsrelaties creëert als een beroep op de rechter. Daarbij dient niet uit het oog te worden verloren dat ook de rechter zal proberen om partijen te bewegen tot een minnelijke oplossing. Het dient naar onze mening aan werkgevers en werknemers te worden overgelaten of zij in het kader van het recht op aanpassing van de arbeidsduur een andere wijze van geschillenoplossing afspreken.

Deze leden vragen de regering in te gaan op het voorstel van de Commissie gelijke behandeling om de toetsing van een afwijzing door de werkgever aan de commissie op te dragen conform de regeling in de AWGB. Een dergelijke constructie zou ook kunnen bijdragen aan een verminderd beroep op de rechter, aldus deze leden.

Wat betreft dit laatste zij opgemerkt dat reeds door de wijze waarop de onderhavige regeling procedureel is ingericht, naar het oordeel van de regering, een beroep op de rechter in vele gevallen zal kunnen worden voorkomen. De afwijzingsgrond «zwaarwegende bedrijfs- en dienstbelangen» en de in de wetstekst opgenomen nadere explicitering daarvan alsmede het overlegvereiste tussen werkgever en werknemer zullen naar verwachting er toe bijdragen dat verzoeken veelal in onderling overleg kunnen worden afgehandeld.

Wordt het verzoek tot aanpassing van de arbeidsduur uiteindelijk afgewezen, dan is er derhalve sprake van een arbeidsrechtelijk conflict dat ter beoordeling aan de rechter kan worden voorgelegd. De regering ziet geen aanleiding om voor het onderhavige terrein van deze procedure af te wijken door een buitengerechterlijke instantie voor geschillenbeslechting in het leven te roepen. De suggestie van de Commissie gelijke behandeling om de toetsing van een afwijzing door een werkgever aan haar op te dragen zou de regering dan ook niet willen volgen. Daarbij is nog het volgende overwogen.

De Commissie gelijke behandeling ziet toe op de naleving van de in de gelijke behandelingsregelgeving neergelegde non-discriminatievoorschriften. In die context kan de Commissie onderzoeken of in strijd met een verbod tot het maken van onderscheid is gehandeld. Wanneer

straks onder de voorliggende regeling het vermoeden zou bestaan dat bij de afwijzing van een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur verboden onderscheid is gemaakt, kan betrokkene zich ook, evenals thans het geval is, voor een oordeel hieromtrent tot de Commissie wenden. Hij of zij kan ook de rechter inschakelen. Indien er geen sprake is van een vermeende discriminatie zal de werknemer eventueel een beroep op de rechter moeten doen. Interventie van de Commissie buiten het terrein van de gelijke behandeling zou de taken en bevoegdheden van de Commissie ver te buiten gaan. De Commissie verricht haar werkzaamheden uitsluitend in het kader van de non-discriminatie regelgeving. Naar het oordeel van de regering dient daarin geen wijziging te worden gebracht. Gelijksoortige vragen van de leden van de CDA-fractie en de D66-fractie zijn met het bovenstaande eveneens beantwoord.

Een gang naar de rechter moet volgens de leden van de PvdA-fractie zo veel mogelijk voorkomen worden, ook als na het vereiste overleg tussen werknemer en werkgever een onoverbrugbaar meningsverschil blijft. Daarom wezen zij ook op het initiatiefwetsvoorstel over een klachtrecht voor werknemers dat zij binnenkort zullen indienen. Ook de leden van de fracties GroenLinks en SP vroegen of de regering van plan is, c.q. het wenselijk vindt een dergelijk wettelijk klachtrecht te ontwikkelen. De regering constateert dat op verschillende terreinen (arbo- en milieuzorg, werving- en selectiebeleid, arbeid en zorg) de discussie over de noodzaak en het nut van een klachtenregeling voor werknemers voortduurt, hoewel een eerder initiatief hiertoe geen meerderheid kreeg in het parlement (september 1992).¹ In deze discussie werd het klachtrecht als een arbeidsvoorwaardelijke aangelegenheid aangemerkt waarvoor de sociale partners primair zelf verantwoordelijk zijn. In 1990 heeft de Stichting van de Arbeid hierover ook aanbevelingen opgesteld. Die hebben er mede toe geleid dat in bepaalde cao's een klachtenregeling is opgenomen. Van de in 1996 onderzochte cao's bevat 15% een bepaling over een klachtenregeling. Uit een intern onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dit percentage thans opgelopen tot 26%. Ondanks deze positieve ontwikkeling is op cao-niveau nog meer vooruitgang te boeken. Een op de onderneming of bedrijfstak afgestemde klachtenregeling kan ertoe bijdragen dat de gang naar de rechter zoveel mogelijk wordt voorkomen. Vooralsnog wil de regering het door de PvdA aangekondigde initiatiefwetsvoorstel dat een breed klachtrecht voor werknemers regelt afwachten en dat dan op zijn merites, ook in relatie tot het onderhavige wetsvoorstel, beoordelen.

Is het reëel te verwachten dat vaak de stap naar de rechter wordt gezet, vroegen ook de leden van de RPF-fractie, omdat daarmee de arbeidsverhoudingen verstoord raken. Ondergetekenden gaan er vanuit, zoals aangeven bij de beantwoording van de vragen van de CDA-fractie, dat niet alleen het zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang, maar ook de procedurele voorschriften een beroep op de rechter kunnen beperken. Ook bij andere onderwerpen die de arbeidsrelatie betreffen dienen werkgever en werknemer passende afspraken te maken (ouderschapsverlof, vakantie). Het voorgestelde overlegvereiste sluit aan bij het uitgangspunt dat beide partijen in principe in staat worden geacht om in redelijk overleg tot concrete afspraken te komen. In het uiterste geval, waar dan wel het een en ander aan vooraf zal zijn gegaan, staat de weg naar de rechter open.

¹ Tweede Kamer, 1989–1990, 21 514, nrs. 1–2.

Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 2, eerste lid

De leden van de fracties van PvdA, D66, VVD, SP, RPF en GPV vroegen wat de gevolgen zijn voor de uitzendrelatie van het feit dat een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur kan worden gedaan nadat de werknemer een jaar in dienst is bij de werkgever. Zij verwezen in dit verband naar het voorstel van de ABU om de wachttijd van één jaar in te laten gaan vanaf het moment dat een nieuwe arbeidsovereenkomst is ingegaan. De leden van de VVD-fractie stelden voor de termijn te laten ingaan op het moment dat de uitzendkracht bij een nieuwe opdrachtgever begint.

De wachttijd van één jaar, zoals omschreven in artikel 2 lid 1 van het wetsvoorstel, is gekoppeld aan de totale tijd dat de werknemer bij de werkgever in dienst is. Wij achten dit een redelijke berekeningsmaatstaf waarbij rekening wordt gehouden met het arbeidsverleden van de werknemer. Het hiervoor genoemde voorstel van de ABU komt erop neer dat de wachttijd van een jaar telkens opnieuw begint te lopen met ingang van een nieuwe arbeidsovereenkomst. Dit voorstel doet geen recht aan eventuele voorafgaande arbeidsovereenkomsten met dezelfde werkgever of diens opvolgers. Het recht op aanpassing van de arbeidsduur zou in dit voorstel pas op een later moment geëffectueerd kunnen worden dan volgens het voorgestelde artikel 2 lid 1.

Het voorstel van de VVD-fractie houdt een specifieke regel in voor de uitzendovereenkomst. Dit achten wij noch nodig noch wenselijk. In dit voorstel wordt de termijn van een jaar gekoppeld aan het moment van tewerkstelling bij een nieuwe opdrachtgever. Hieraan kleeft het bezwaar dat het geen rekening houdt met de tijd dat de uitzendkracht reeds in dienst is bij het uitzendbureau en bij andere inleners te werk is gesteld. Dit voorstel zou eveneens leiden tot een onwenselijke «uitgestelde» werking van het recht op aanpassing van de arbeidsduur.

Met betrekking tot de uitzendrelatie merken wij nog op dat daarin 2 contractuele relaties onderscheiden dienen te worden. In de eerste plaats de arbeidsovereenkomst tussen de uitzendkracht en het uitzendbureau en voorts de overeenkomst van opdracht tussen het uitzendbureau en de inlener. In de relatie tussen het uitzendbureau en de inlener worden onder meer afspraken gemaakt over de aard van de arbeid, de kwalificaties van de gezochte arbeidskracht, de arbeidsduur en de duur van de terbeschikkingstelling van de arbeidskracht. Het uitzendbureau zal deze functie aanbieden aan een bij haar ingeschreven werkzoekende die voldoet aan de in de opdracht aangegeven wensen van de inlener, dus ook de arbeidsduur.

Voldoet de aangeboden functie niet aan de wensen van de werkzoekende (bijv. de arbeidsduur per week) dan zal de werkzoekende het aanbod afwijzen. Hierbij moet in aanmerking worden genomen dat de aanpassing van arbeidsduur op grond van artikel 2 lid 1 een zaak is tussen uitzendbureau en uitzendkracht. De inlener staat geheel buiten deze contractuele relatie en dus ook buiten een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur. Het recht op aanpassing van de arbeidsduur kan dan ook alleen geldend worden gemaakt ten opzichte van het uitzendbureau. De inlener is derhalve niet gehouden mee te werken aan een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur. Voor hem geldt uitsluitend de met het uitzendbureau gesloten overeenkomst van opdracht en de daarin afgesproken arbeidsduur. Het uitzendbureau is op grond van die overeenkomst gehouden een arbeidskracht ter beschikking te stellen voor de afgesproken arbeidsduur. Dit sluit overigens niet de mogelijkheid uit dat een inlener bereid is mee te werken aan een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur. Hij is daar evenwel rechtens niet toe gehouden.

Weigert de inlener zijn medewerking, dan zal hij verzoeken om beëindiging van de terbeschikkingstelling van de betrokken uitzendkracht en om diens vervanging. De uitzendovereenkomst eindigt in dat geval van rechtswege indien het beding bedoeld in artikel 691 lid 2 Boek 7 BW is opgenomen en de werknemer nog niet in meer dan 26 weken arbeid heeft verricht voor de werkgever/ het uitzendbureau, of een langere periode in afwijking van artikel 691 lid 1 bij CAO afgesproken.

Het feit dat het recht op aanpassing van de arbeidsduur alleen speelt in de relatie tussen uitzendbureau en uitzendkracht leidt ertoe dat afwijzing alleen mogelijk is indien zich zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen voordoen bij het uitzendbureau. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien het uitzendbureau geen vervangende functie beschikbaar heeft, die overeenstemt met de door de uitzendkracht gevraagde aanpassing.

De RPF-fractie vroeg of het wetsvoorstel ertoe zal leiden dat de uitzendkracht die al wel minstens een jaar voor het uitzendbureau werkt maar telkens voor een nieuwe opdrachtgever, meteen na het accepteren van een nieuwe uitzendovereenkomst ten behoeve van een nieuwe opdrachtgever kan terugkomen op de acceptatie van de aangeboden opdracht. Geldt in dit geval niet ook de termijn van vier maanden in artikel 2 lid 3, zo vroegen deze leden.

De door de leden van de RPF-fractie geschetste situatie is onder het voorliggende wetsvoorstel niet uitgesloten. Wij vragen ons evenwel af of hier geen sprake is van een louter theoretisch geval nu de uitzendrelatie bij uitstek geschikt is om rekening te houden met de wensen van de werkzoekende. Vraag en aanbod van werk kunnen in deze arbeidsrelatie goed op elkaar afgestemd worden. Dit neemt niet weg dat de situatie zich kan voordoen dat de uitzendkracht korte tijd na de aanvang van de terbeschikkingstelling bij de inlener een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur doet (bijvoorbeeld vanwege onvoorziene familieomstandigheden). Zoals hiervoor in antwoord op vragen van de fracties van PvdA, VVD, D66, SP, RPF en GPV, is opgemerkt kan het recht op aanpassing van de arbeidsduur alleen geldend worden gemaakt ten aanzien van de werkgever/ het uitzendbureau. De inlener, met wie het uitzendbureau een overeenkomst van opdracht heeft gesloten, is niet gehouden mee te werken aan een eventuele aanpassing van de arbeidsduur.

Houdt de inlener vast aan de in de opdrachtovereenkomst afgesproken arbeidsduur, waaraan ook het uitzendbureau is gehouden dan kan de uitzendkracht kiezen voor handhaving van de in het kader van de terbeschikkingstelling afgesproken arbeidsduur of voor beëindiging van die terbeschikkingstelling. Het uitzendbureau zal dan een nieuwe arbeidskracht aan de inlener beschikbaar moeten stellen teneinde te voldoen aan zijn verplichtingen uit de opdrachtovereenkomst. Zoals wij op eerdere vragen reeds hebben geantwoord, betekent het einde van de terbeschikkingstelling op verzoek van de inlener ook het einde van de uitzendovereenkomst indien het beding bedoeld in artikel 691 lid 2 is gemaakt en de uitzendkracht nog niet in meer dan 26 weken, of in afwijking van artikel 691 lid 1 bij cao afgesproken langere periode, arbeid heeft verricht.

Voor de uitzendkracht geldt evenals voor iedere andere werknemer dat het verzoek om aanpassing ten minste 4 maanden voor het beoogde tijdstip van ingang moet worden gedaan. Deze termijn biedt het uitzendbureau de gelegenheid om na te gaan of het mogelijk is het verzoek om aanpassing in de huidige terbeschikkingstelling van de werknemer te realiseren dan wel dat de uitzendkracht moet worden vervangen en er voor hem een andere, op zijn wensen afgestemde, uitlening moet worden gezocht.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, SP, RPF en GPV hebben ons verzocht na te gaan hoe vaak het voorkomt dat een uitzendkracht langer

dan een jaar in dienst is bij eenzelfde bedrijf. Helaas is hierover geen informatie beschikbaar, daarom is een tentatieve raming gemaakt. Het aantal uitzendkrachten per ultimo 1998 bedroeg ca. 270 duizend. Ongeveer de helft hiervan was op dat moment meer dan een jaar als uitzendkracht werkzaam. Indien het uit onderzoek¹ gebleken gemiddeld aantal plaatsingen per uitzendkracht van 1,83 ook zou gelden voor deze populatie, dan zou het om ca. 74 duizend personen gaan. In ieder geval wordt het aantal door de fracties bedoelde uitzendkrachten geraamd op minimaal 60 duizend en maximaal 90 duizend.

De leden van de VVD-fractie vroegen een reactie op de kritiek van de ABU dat de wachttijd van 1 jaar niet aansluit bij de telling van 26 weken die gehanteerd wordt in de CAO voor uitzendkrachten en de wet SAMEN. Vooropgesteld zij dat de wachttijd van 1 jaar, zoals omschreven in art. 2 lid 1, betrekking heeft op alle werknemers (daaronder begrepen ambtenaren) en niet alleen op uitzendkrachten. Daarentegen is de termijn van 26 weken arbeid, als bedoeld in artikel 691 lid 1 Boek 7 BW, toegespitst op de uitzendovereenkomst. Deze bijzondere termijn heeft betrekking op 2 facetten van de uitzendrelatie, te weten het tijdstip waarop artikel 668a Boek 7 BW van toepassing wordt op de uitzendovereenkomst en het tijdstip waarop een beding bedoeld in artikel 691 lid 2 zijn kracht verliest. Het is naar onze mening niet wenselijk om deze op de uitzendrelatie toegesneden termijn ook te hanteren in het kader van het voor iedere werknemer geldend recht op aanpassing van de arbeidsduur.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of het niet beter zou zijn om in artikel 2 lid 1 conform lid 3 te spreken over «het beoogde tijdstip van ingang». Volgens ons is dat inderdaad het geval. Het voorstel van deze leden nemen we dan ook graag over.

Het voorstel van de leden van de D66-fractie om de berekeningsmethode, bedoeld in artikel 2, eerste lid, tweede zin, ook op te nemen in artikel 644 Boek 7 BW nemen wij gaarne over.

Gezien het feit dat deze wet te zijner tijd zal worden overgeheveld is het echter raadzamer aanpassingen van andere wetten elders te doen plaatsvinden. Deze wijziging, evenals een wijziging van de wet Financiering loopbaanonderbreking op dit punt, zal bij de eerst komende gelegenheid worden opgenomen.

In antwoord op vragen uit de fracties van PvdA, VVD, CDA, D66 en RPF waarom het recht op aanpassing van de arbeidsduur slechts is voorbehouden aan de werknemer die in Nederland arbeid verricht, kan het volgende worden opgemerkt. De beperking is noodzakelijk vanwege de bijzondere omstandigheden die het vervullen van een dienstbetrekking in het buitenland met zich meebrengt. Verzoeken om aanpassing van de arbeidsduur zullen in vrijwel alle gevallen afgewezen moeten worden vanwege lasten (bezwaren) van financiële en organisatorische aard. Deze zullen in deze situaties onevenredig op de werkgever drukken. Zo zal bij een verzoek om vermindering van de arbeidsduur het werven van nieuw personeel ernstige problemen met zich mee kunnen brengen. Bovendien zou voor dit nieuwe personeel huisvesting gezocht moeten worden. Daarnaast ontvangen werknemers in het buitenland in het algemeen naast hun salaris, vergoedingen van kosten die naar hun aard volledig worden vergoed. Zoals bijvoorbeeld huisvesting, verhuizing, scholing voor kinderen, representatie en dergelijke. Deze kosten zouden door de werkgever opnieuw (volledig) moeten worden vergoed voor degene die met het oog op de herbezetting van vrijgekomen uren vanuit Nederland wordt uitgezonden. In vrijwel alle gevallen zal de werkgever dus voor dusdanig zware bedrijfsorganisatorische en financiële problemen worden geplaatst dat het verzoek niet voor honorering in aanmerking komt.

¹ Nederlands Economisch Instituut: Instroom uitzendkrachten 1997 (Rotterdam, juni 1998).

Omdat op voorhand duidelijk is dat is dat in vrijwel alle gevallen verzoeken ter zake, op bovengenoemde gronden zullen worden afgewezen, achten wij de ingestelde beperking noodzakelijk en gerechtvaardigd.

Met betrekking tot de verwijzing naar de Wet op het ouderschapsverlof merken wij op dat het daar gaat om een recht op tijdelijk verlof tenzij gewichtige redenen zich daar tegen verzetten. Met name vanwege de tijdelijkheid zal er niet altijd sprake behoeven te zijn van zodanige gewichtige redenen dat het recht op ouderschapsverlof moet worden onthouden. Dit is anders voor het recht op aanpassing van de arbeidsduur. Immers, hier gaat het niet om een tijdelijke aanpassing van de arbeidsduur maar om een aanpassing voor -in beginsel- onbepaalde tijd.

Artikel 2, tweede lid

Kunnen er eisen gesteld worden aan de redenen voor een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur, vroegen leden van de SP-fractie zich af. Ook de leden van de VVD-fractie leek het gewenst dat een werknemer zijn verzoek motiveert, indien de werkgever verondersteld wordt een afweging te maken tussen zijn belangen en die van de werknemer. Volgens ondergetekenden is de reden voor een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur niet relevant voor het al dan niet inwilligen daarvan. Het is niet aan de werkgever om de aan het verzoek ten grondslag liggende motieven van de werknemer te beoordelen. Het wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur is juist bedoeld om de keuzevrijheid van individuele werknemers te vergroten, zodat zij bepaalde arbeid-en-zorg-arrangementen kunnen kiezen die passen bij hun specifieke omstandigheden. Het criterium of een verzoek gehonoreerd dan wel afgewezen kan worden vormen de zwaarwegende bedrijfs-en dienstbelangen. Ondergetekenden hebben hiervoor gekozen omdat dit objectief bepaalbaar is.

Artikel 2, derde lid en vierde lid (het overlegvereiste)

De leden van de SP, de CDA- en VVD-fractie vroegen de regering een oordeel te geven over de wenselijkheid om het mogelijk te maken om de spreiding van de uren niet per week maar per maand of jaar vast te stellen. De leden van de fractie van de VVD verwezen hierbij naar het argument van het RCO dat het in de praktijk veel voorkomt dat werkgevers en werknemers afspraken maken over spreiding van de arbeidsduur voor een langere periode.

De regering acht het inderdaad wenselijk om de mogelijkheid te creëren om de spreiding van de uren over een andere periode dan per week vast te stellen. Hiervoor is in de nota van wijziging een voorziening getroffen.

Wat de zorg voor oneigenlijk gebruik van de regeling betreft wordt erop gewezen dat uitgangspunt van de regeling is dat de werknemer niet hoeft te motiveren waarom hij aanpassing van de arbeidsduur wenst. In de voorbeelden die de leden van de VVD-fractie aanvoerden, wordt een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur ingediend terwijl de werknemer langdurig ziek is en feitelijk geen werkzaamheden verricht of vlak voor een periode van zwangerschaps- en bevallingsverlof. In deze gevallen zou de werkgever, indien hij het verzoek zou honoreren, meer loon moeten betalen terwijl de werknemer voor de extra uren geen arbeidsprestatie verricht. Uiteraard zal de werkgever op grond van zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen het verzoek kunnen afwijzen.

In het voorliggende wetsvoorstel is bepaald dat de werknemer vier maanden voor de beoogde datum van ingang van de aanpassing van de arbeidsduur zijn verzoek bij de werkgever moet indienen en dat hierop

uiterlijk na drie maanden een beargumenteerd antwoord van de werkgever dient te volgen. De leden van de D66-fractie vroegen of drie maanden een redelijke termijn is om een vervanger te zoeken voor de uren die de werknemer wil minderen, terwijl het initiatiefwetsvoorstel Rosenmöller c.s. slechts stelt dat de werkgever het verzoek van een werknemer om aanpassing binnen een redelijk termijn moet inwilligen. Deze leden willen voorkomen dat door deze, in hun ogen korte, termijnstelling sneller zwaarwegende bedrijfsbelangen een rol zouden spelen. Bij een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur zal de werknemer er over het algemeen belang bij hebben dat deze aanpassing zo snel mogelijk ingaat. Daarnaast moet er ook tijd voor de werkgever zijn om de inrichting en de organisatie van het werk bij te stellen. Om aan beide reële wensen tegemoet te kunnen komen, is naar het oordeel van ondergetekenden een termijn van drie maanden voldoende voor de werkgever om te beoordelen of het verzoek van de werknemer kan worden ingewilligd en om daar vervolgens naar te handelen.

De voorgestane procedure brengt met zich mee dat een werkgever in totaal vier maanden de tijd heeft zijn organisatie op orde te brengen ingevolge een aanpassing van de arbeidsduur van een werknemer. Binnen deze termijn kunnen in principe de vrijvallende uren herbezet worden, zeker als daarbij wordt bedacht dat de wettelijke opzeggings-termijn voor een werknemer doorgaans een maand is.

De leden van de D66 fractie vroegen verder nog of er eisen worden gesteld aan de manier waarop en de voortgang waarmee de werkgever tot herbezetting dient te komen. Voor de volledigheid merken ondergetekenden op dat dit tot de verantwoordelijkheid van de werkgever wordt gerekend en daaromtrent dan ook geen nadere eisen worden gesteld.

Op grond van artikel 2 lid 3 van het wetsvoorstel kan een werknemer maximaal eenmaal per twee jaar een verzoek tot aanpassing van zijn arbeidsduur indienen. De leden van de fracties VVD, D66, GroenLinks en de GPF stelden hier vragen over. De leden van de fractie VVD vonden het logisch dat het eerste verzoek eerst twee jaren na het sluiten van de arbeidsovereenkomst kan worden gedaan en stelden daarom voor om de termijn die is opgenomen in artikel 2, lid 1 (het vereiste dat de werknemer een jaar in dienst moet zijn bij de werkgever alvorens een verzoek te kunnen indienen) eveneens te stellen op twee jaar.

In reactie hierop merken ondergetekenden op dat deze twee termijnen niet op een lijn gesteld kunnen worden. De bepaling dat de werknemer tenminste een jaar in dienst moet zijn bij de werkgever alvorens recht op aanpassing van de arbeidsduur ontstaat, garandeert dat sprake is van een zekere binding tussen werkgever en werknemer. Daarbij is overigens aangesloten bij vergelijkbare wettelijke regelingen (zoals bijvoorbeeld de Wet op het Ouderschapsverlof). Bij het bepalen van de termijn in artikel 2, lid 3 is gezocht naar een balans. Het wetsvoorstel dient enerzijds de werknemer de mogelijkheid te bieden om met enige regelmaat een verzoek te kunnen doen. Zijn omstandigheden kunnen immers gewijzigd zijn. Anderzijds dient het de werkgever te beschermen tegen te veel frequente verzoeken om aanpassing van de arbeidsduur. Volgens ondergetekenden is met de keuze van een termijn van twee jaar een goed evenwicht gevonden tussen deze belangen van de werkgever en werknemer.

Daarom is niet gekozen voor ófwel een algemene bepaling volgens het voorstel van de leden van de GroenLinks- en D66-fractie ófwel een ruimere en dus voor de werknemer nadeliger termijn waar de leden van de GPV-fractie op doelden.

Vanwege voornoemde redenen kunnen wij ons dan ook niet vinden in het door de leden van de VVD-fractie voorgestelde tekstvoorstel voor artikel 2 lid 1, waarbij de tweede zin van artikel 2 lid 3 zou komen te vervallen.

Natuurlijk kunnen zich binnen de twee jaar dusdanige veranderingen in de omstandigheden voordoen dat aanpassing van de arbeidsduur opnieuw overwogen moet kunnen worden, de leden van de GroenLinks- en SP-fractie wezen hierop. De regering is ook van mening dat dit het geval kan zijn. De werkgever zal bij een relevante wijziging van omstandigheden op grond van het beginsel van goed werkgeverschap de werknemer niet kunnen tegenwerpen dat hij pas na ommekomst van de periode van twee jaar een verzoek kan doen.

Door de leden van de GPV-fractie werd een beperking van het wettelijk recht voorgesteld. Volgens deze leden dienen alleen werknemers van wie eerder een verzoek is afgewezen de mogelijkheid te krijgen opnieuw een verzoek in te dienen. Volgens ondergetekenden betekent deze suggestie een vergaande beperking van het beoogde wettelijk recht die bovendien voorbij gaat aan de gewenste flexibiliteit. Zowel de individuele omstandigheden als de omstandigheden binnen een bedrijf of instelling kunnen snel of onverwacht veranderen, waardoor de overwegingen ofwel van de werknemer bij het al dan niet indienen van een verzoek ofwel van de werkgever bij het wege van een verzoek in een ander daglicht komen te staan. Om deze redenen zien ondergetekenden af van deze suggestie. Deze leden vroegen ook naar ons standpunt over een andere beperking. Zij stelden voor de mogelijkheid tot het opnieuw indienen van een verzoek alleen toe te kennen aan werknemers die eerder in uren zijn teruggegaan en op een gegeven moment weer meer uren willen werken. Ook deze beperking achten wij om bovengenoemde redenen niet wenselijk. Bovendien gaat het voorbij aan andere situaties waarin werknemers opnieuw een verzoek om aanpassing doen, bijvoorbeeld als zij na een vermeerdering van de arbeidsduur willen overgaan tot een vermindering. Tot slot informeerden deze leden of wij het ongewenst vinden om een offer te vragen van werknemers die opnieuw hun arbeidsduur willen aanpassen. Volgens deze leden zou de werkgever hen moeten verzoeken naar een andere baan te zoeken, passend bij de gewenste arbeidsduur. De beperking van het recht ligt in de clausulering en de periode van twee jaar waarin een verzoek kan worden gedaan. Indien binnen deze randvoorwaarden niet kan worden voldaan aan de wens van de werknemer, dan zal deze daar inderdaad zijn conclusies uit moeten trekken.

Ondergetekenden delen de verwachting van de leden van de fractie van het GPV dat met dit wetsvoorstel ook het aantal deeltijdbanen verder zal stijgen, waardoor de mogelijkheid om een baan te zoeken die qua uren aansluit bij de voorkeur van de betreffende werknemer toeneemt. Hierbij zij verwezen naar paragraaf 2.1 van deze nota, waar is aangegeven dat een belangrijk deel van de behoefte aan deeltijd zich voordoet bij in voltijd werkende mannelijke werknemers, hetgeen bij honorering tot substitutie van voltijd- door deeltijdwerkers zal leiden. Gelet op het gemiddelde aantal van 11,3 vrijvallende uren is tevens de verwachting dat de invulling van de vrijgevallen uren binnen een bedrijf of instelling deels via deeltijdbanen zal worden gerealiseerd.

De leden van de fractie van de VVD, D66, de PvdA, GroenLinks, de SP en RPF hebben vragen gesteld over de door de werknemer gewenste spreiding van uren over de week, het overlegvereiste in artikel 2, vierde lid en de bevoegdheid van de werkgever om de spreiding van de uren over de week vast te stellen. Juist omdat de regering het, evenals de leden van de RPF-fractie, wenselijk acht dat over het verzoek om aanpassing overleg wordt gevoerd tussen werkgever en werknemer is in het wetsvoorstel expliciet vastgelegd dat dit overleg moet plaatsvinden. In het voorgestelde artikel 2 lid 3 staat aangegeven dat het verzoek om aanpassing van de arbeidsduur betrekking heeft op het gewenste tijdstip van ingang, de gewenste omvang van de aanpassing en de gewenste

spreiding van de uren over de week. In artikel 2 lid 4 staat vervolgens dat na het overleg tussen werkgever en werknemer over diens verzoek de werkgever uiteindelijk de spreiding van uren vaststelt na de inwilliging van het verzoek. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat deze bevoegdheid aan de werkgever is gegeven omdat hij verantwoordelijk is voor een goede bedrijfsvoering.

Omdat dit blijkbaar verwarring oproept, hebben ondergetekenden bij nota van wijziging hun bedoeling verhelderd. Bij nota van wijziging is de inwilliging van het verzoek en het vaststellen van de werktijden duidelijker onderscheiden.

Nog steeds omvat het verzoek om aanpassing van de arbeidsduur drie elementen: de gewenste omvang, het beoogde tijdstip van ingang en de gewenste spreiding van uren (over de week of een andere periode). Bij het formuleren van de gewenste werktijden moet de werknemer uit hoofde van goed werknemerschap rekening houden met de geldende bedrijfstijden. De werkgever willigt het verzoek tot aanpassing van de arbeidsduur in, voor zover het betrekking heeft op het tijdstip van ingang en de omvang van de aanpassing, tenzij zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen zich daartegen verzetten. Vervolgens stelt de werkgever de spreiding van de uren vast overeenkomstig de wens van de werknemer, tenzij hij een zodanig belang heeft dat daarvoor de wens van de werknemer naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid moet wijken.

Ondergetekenden achten het van belang dat de werkgever meer ruimte heeft om tot werkbare roosters te komen dan in het kader van de afwijzingsgrond «zwaarwegende bedrijfs- en dienstbelangen». De werkgever dient daarbij zoveel mogelijk rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden en verantwoordelijkheden van de werknemer. Wij zijn van mening dat bij het vaststellen van de werktijden in het kader van een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur zo veel mogelijk aangesloten moet worden bij de wijze waarop dit gebeurt voor voltijders en werknemers die al in deeltijd werken.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben gevraagd of de regering een wijziging van artikel 4:2 Arbeidstijdenwet conform het wetsvoorstel Rosenmöller, een zinvolle aanvulling acht op het recht op aanpassing van de arbeidsduur. De leden van de SP-fractie vroegen of de regering mogelijkheden ziet om dit recht in dit voorstel op te nemen. Ook de leden van de D66-fractie wezen op het initiatiefwetsvoorstel van lid Rosenmoller op dit punt.

De regering is van mening dat de Arbeidstijdenwet en de Wet op de ondernemingsraden voldoende mogelijkheden bieden voor werknemers om invloed uit te oefenen op hun werktijden. In art. 4:1 van de Arbeidstijdenwet is aangegeven dat de werkgever in zijn algemene ondernemingsbeleid ten aanzien van arbeids- en rusttijden voor zover dat redelijkerwijs van hem gevergd kan worden rekening moet houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemers. Zowel het algemene beleid als de arbeidstijdpatronen die op basis van het algemene beleid worden vastgesteld of gewijzigd moet de werkgever bespreken met het medezeggenschapsorgaan. Het medezeggenschapsorgaan heeft op basis van de Wet op de ondernemingsraden instemmingsrecht. Wanneer een medezeggenschapsorgaan ontbreekt moet de werkgever de wijziging van roosters bespreken met de belanghebbende werknemers.

Artikel 2, vijfde lid

De leden van de PvdA-fractie vroegen aan te geven op welke wijze de werkgever moet bewijzen dat zwaarwegende bedrijfsbelangen zich verzetten tegen aanpassing van de arbeidsduur. Ook vroegen deze leden zich af of een nadere toelichting van het begrip «zwaarwegend bedrijfs-

belang» wel in de wettekst thuishoort. Zij zijn van mening dat, zoals is gebeurd bij de Wet op het ouderschapsverlof, het begrip nader kan worden uitgelegd in de Memorie van Toelichting. De leden van de VVD vroegen in hoeverre de formulering «tenzij de werkgever zich kan beroepen op zodanige bedrijfsbelangen dat de wensen van de werknemer daarvoor redelijkerwijs moeten wijken» niet beter is. De leden van de CDA-fractie vroegen om voorbeelden van zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen in aanvulling op de Memorie van Toelichting. Voorts vroegen de leden van het CDA of, indien de regeling alsnog in het BW wordt opgenomen, niet beter gekozen kan worden voor het begrip gewichtige redenen. De leden van de D66-fractie omarmden het begrip zwaarwegend bedrijfs- en dienstbelang en vroegen of dit niet ook in andere bestaande en toekomstige wetgeving als de regels over ouderschapsverlof en vakantie kan worden gehanteerd. Op de laatste vraag kan vooralsnog niet worden ingegaan, gelet op de beleidsontwikkeling die op dit punt nog gaande is.

In antwoord op de overige vragen wil de regering benadrukken dat met de opname in de wettekst van een niet-limitatieve opsomming van situaties die in elk geval moeten worden gezien als zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang wordt beoogd betrokkenen een handvat te bieden bij de uitleg van dit begrip. Het is in dit verband onmogelijk alle situaties die zich kunnen voordoen te voorzien, laat staan te benoemen. De door de VVD voorgestelde formulering geeft naar de mening van de regering niet voldoende het zwaarwegende karakter van de bedrijfsbelangen weer.

De leden van de PvdA-fractie achtten het wenselijk dat een werknemer wiens verzoek om aanpassing van de arbeidsduur is afgewezen wel binnen een termijn van twee jaar opnieuw een verzoek moet kunnen doen. Zij stelden aanvullend voor om in de wet een maximum termijn te noemen waarbinnen na afwijzing van het verzoek van de werknemer alsnog aan de wens van de werknemer moet worden voldaan. Gelet op de beantwoording van vragen over artikel 2 derde en vierde lid is volgens ondergetekenden het voorstel van de leden van de PvdA-fractie niet nodig en zou het een te starre verplichting vormen voor de werkgever. Deze zal alleen een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur kunnen honoreren als de omstandigheden die inwilliging van een eerder verzoek beletten, zijn verdwenen. Binnen welke termijn dat het geval is, valt niet in algemene zin te bepalen.

Artikel 2, zesde en zevende lid

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af waarom in de uitleg van het begrip zwaarwegend bedrijfs- en dienstbelang in artikel 2, zesde lid, niet ook voor vermindering van arbeidsduur als weigeringsgrond is opgenomen problemen van financiële en organisatorische aard, waarbij zij onder andere denken aan scholing en huisvesting. De leden van de VVD-fractie vroegen toelichting op het punt van het zwaarwegend bedrijfs- en dienstbelang, waar anders dan in het regeerakkoord in het wetsvoorstel niet wordt gesproken van «moeilijkheden die het bedrijf ondervindt», maar van «ernstige problemen».

De leden van de CDA-fractie vroegen om voorbeelden van zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen in aanvulling op de Memorie van Toelichting en om nadere uitleg van het begrip ernstige problemen.

De leden van de D66-fractie vroegen om een reactie op het commentaar van FNV/MHP waarin twijfel wordt uitgesproken over de toegevoegde waarde van de leden 6 en 7 van artikel 2 van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van GroenLinks vroegen om een nadere toelichting bij de begrippen «ernstige problemen voor de bedrijfsvoering bij herbezetting van uren» en «problemen van roostertechnische aard». Verder vroegen zij

wat bedoeld wordt met een niet-limitatieve opsomming en hoe de overige uitzonderingsbepalingen worden vastgesteld.

De leden van de RPF-fractie verzochten om nadere onderbouwing van het zesde en zevende lid van artikel 2 van het wetsvoorstel.

De leden van de GPV-fractie vroegen of een zwaarwegend bedrijfsbelang ook kan zijn gelegen in het feit dat een aantal werknemers met succes een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur heeft gedaan en of het gewenst is dat het succes van de regeling voor een werkgever tot gevolg kan hebben dat het verzoek van een volgende werknemer moet worden afgewezen.

De regering wil op al deze vragen als volgt reageren. Beoogd wordt met de opneming in de wettekst van een niet-limitatieve opsomming van situaties die in elk geval moeten worden gezien als zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang, aan betrokkenen een handvat te bieden bij de uitleg van dit begrip. Dit gebeurt noodzakelijkerwijs in globale termen, omdat het in dit verband onmogelijk is alle situaties die zich kunnen voordoen te voorzien, laat staan te regelen. Wel is de bedoeling dat nadrukkelijk tot uiting komt dat het moet gaan om problemen van een aanzienlijk gewicht. Hoewel denkbaar is dat voor een bepaalde werkgever ook ingeval van vermindering problemen van financiële en organisatorische aard een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang opleveren, is de regering er niet van overtuigd dat op voorhand in de wettekst moet worden vastgelegd dat dit ook voor alle werkgevers in elk geval zo zal zijn. In veel gevallen mag toch redelijkerwijs van een werkgever worden verwacht dat hij binnen hetgeen voor hem haalbaar is, investeringen of een organisatorische aanpassing pleegt in zijn bedrijfsvoering. De regering is van mening dat het terecht is om bij de uitleg van de term zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang een term te gebruiken die recht doet aan het begrip zwaarwegend. Dit gebeurt niet (of in elk geval niet voldoende) als wordt volstaan met «moeilijkheden die het bedrijf ondervindt».

Hoewel de regering de discussie niet wil toespitsen op voorbeelden kan, in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks, bij «ernstige problemen voor de bedrijfsvoering bij de herbezetting van uren» worden gedacht aan de situatie dat een verzoek om vermindering van de arbeidsduur moet worden afgewezen, omdat er geen personeel is om de vrijgekomen uren op te vullen. Bij «problemen van rooster-technische aard» moet worden gedacht aan de situatie dat een verzoek om vermindering ertoe leidt dat binnen een bedrijf of dienst waar in ploegendienst wordt gewerkt in een vol continu-rooster, door het vrijkomen van een aantal uren ingevolge vermindering van de arbeidsduur een gat valt in het vol-continu rooster.

Het is inherent aan de materie dat het honoreren door de werkgever van een aantal verzoeken om aanpassing van de arbeidsduur ertoe kan leiden dat een volgend verzoek niet kan worden gehonoreerd.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering bevestigend de vraag kan beantwoorden of een verzoek om uitbreiding van de arbeidsduur niet ingewilligd hoeft te worden als zich geen vacature voordoet in dezelfde functie en (ongeveer) het gevraagde aantal uren. Een verzoek om uitbreiding van de arbeidsduur kan geweigerd worden op grond van het bepaalde in artikel 2, lid 9 (oud lid 7). Indien een uitbreiding van uren wel mogelijk blijkt, doch het aantal uren niet geheel overeenkomt met het door de werknemer gewenste aantal uren, is het voorstelbaar dat werkgever en werknemer tot een compromis komen over het definitieve aantal uren.

De leden van de GPV-fractie vroegen of niet in de leden 6 en 7 moet worden opgenomen dat een weigering van de opdrachtgever om de arbeidsduur aan te passen een legitieme reden is voor het uitzendbureau

om het verzoek af te wijzen. Voor alle duidelijkheid zij nogmaals benadrukt dat het recht op aanpassing van de arbeidsduur onderdeel uitmaakt van de tussen het uitzendbureau en de uitzendkracht gesloten uitzendovereenkomst. De overeenkomst van opdracht tussen het uitzendbureau en de inlener/opdrachtgever staat daar los van.

Het uitzendbureau is gehouden de in deze overeenkomst gemaakte afspraken, waaronder ook afspraken over de arbeidsduur, na te komen. In het kader van de terbeschikkingstelling van de uitzendkracht aan de inlener is hieraan uitvoering gegeven. De inlener is niet gehouden mee te werken aan de uitvoering van een verzoek van de uitzendkracht om aanpassing van de arbeidsduur. Voor hem geldt uitsluitend de met het uitzendbureau gesloten opdrachtovereenkomst. Een weigering van de inlener om mee te werken aan een aanpassing van de arbeidsduur kan niet als zodanig worden aangemerkt als een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang. Hiervan kan wel sprake zijn als zich nog andere bijzondere omstandigheden voordoen, bijvoorbeeld het ontbreken van een andere vervangende terbeschikkingstelling die aansluit bij de wensen van de uitzendkracht.

Artikel 2, achtste lid

De leden van de VVD-fractie vroegen of de verplichting voor de werkgever tot het schriftelijk en onder opgave van redenen kenbaar maken van zijn beslissing niet beperkt kan worden tot de gevallen dat het verzoek wordt afgewezen.

De werkgever zal altijd zijn besluit schriftelijk kenbaar dienen te maken. Indien de werkgever het verzoek afwijst of de voorgestelde spreiding van de uren wijzigt dan dient hij dit schriftelijk te motiveren. Als de werkgever het verzoek inwilligt, wordt de arbeidsovereenkomst van de werknemer aangepast en deze wijziging wordt schriftelijk vastgelegd. Bij nota van wijziging zal dit voor de duidelijkheid in de regeling worden vastgelegd.

Artikel 2, negende lid

De leden van de VVD-, CDA-, GroenLinks, SP- en GPV-fractie vroegen zich af waarom de regering gekozen heeft voor een minimumregeling waarvan op basis van collectieve afspraken niet in beperkende zin kan worden afgeweken. De leden van de VVD-fractie verwezen daarbij naar de specifieke regeling voor beroepsmilitairen in het wetsvoorstel. Zij zouden graag cao-partijen een cao-seizoen de tijd willen geven om afspraken te maken.

Zowel bij de beantwoording van vragen over de relatie van dit wetsvoorstel met de aanhangige initiatiefwetsvoorstellen als bij de antwoorden op vragen over de behoefte aan aanvullende wetgeving hebben ondergetekenden onderbouwd waarom het noodzakelijk wordt geacht een individueel recht op aanpassing van de arbeidsduur in te voeren. De laatste gegevens tonen aan dat er niet wezenlijk vooruitgang is geboekt met het maken van afspraken op collectief niveau. Zoals eerder aangegeven lijkt het ons daarom niet zinvol de sociale partners nog een cao-seizoen de gelegenheid te geven, nog afgezien van het feit dat werknemers die niet onder een cao vallen dan buiten elke regeling vallen. In dit verband willen we nog eens benadrukken dat het wetsvoorstel voor alle werknemers eenzelfde recht wil creëren en niet alleen voor hen die niet onder een cao vallen. De rechtsongelijkheid zou daarmee worden vergroot en, in antwoord op een vraag van de leden van de GPV-fractie, dat achten wij niet wenselijk.

Het is juist de bedoeling van ondergetekenden geweest voor geen enkele sector een uitzondering te maken in het wetsvoorstel. De specifieke regeling voor de beroepsmilitairen in het wetsvoorstel heeft slechts als reden hun bijzondere aanstelling. De aanstelling als militair in werkelijke

dienst houdt in dat de militair, waar en op welk moment dan ook, volledig inzetbaar moet zijn. Dit betekent dat militairen geen vaste arbeidsduur kennen. Formeel gesproken bestaat daardoor niet de mogelijkheid om de arbeidsduur aan te passen door de aanstelling te veranderen. Zonder de bijzondere aanstelling van militairen aan te tasten biedt het wetsvoorstel toch ook aan militairen de mogelijkheid de arbeidsduur te wijzigen door het opnemen of ongedaan maken van onbetaald buitengewoon verlof. Dit zal bij algemene maatregel van bestuur geregeld worden. Deze algemene maatregel van bestuur zal materieel dezelfde voorschriften kennen als het onderhavige wetsvoorstel.

Met het oog op de gewenste groei van deeltijdarbeid acht de regering het gerechtvaardigd beperkt in te grijpen in de contracteervrijheid van sociale partners. Het gaat immers om een geclausuleerd recht. Het wetsvoorstel biedt een basisvoorziening aan individuele werknemers. Volgens ondergetekenden is het wetsvoorstel dan ook ondersteunend van aard. Deze maatregel maakt deel uit van ondersteunend beleid dat zowel een betere verdeling van arbeid en zorg als een toename van de arbeidsparticipatie wil bewerkstelligen. In de eerdergenoemde Nota «Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg» worden daartoe diverse voorstellen gedaan. In de Algemene wet arbeid en zorg zullen de verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners en tussen individuele werkgevers en individuele werkenden op verschillende wijze gestalte krijgen. Het bieden van bescherming aan de ene kant en het bieden van ruimte voor maatwerk aan de andere kant zijn daarbij belangrijke uitgangspunten, ook daarin zal sprake moeten zijn van een evenwicht. Juist vanuit het besef dat de behoefte aan maatwerk een breed levende wens is, zoals de leden van de fractie GroenLinks opmerkten. Op decentraal niveau en binnen bedrijven/instellingen zal uiteindelijk het maatwerk voor arbeid en zorg tot stand moeten komen. Volgens ondergetekenden is het ook niet zo dat sociale partners als gevolg van dit wetsvoorstel buiten spel worden gezet of minder verantwoordelijkheid krijgen toebedeeld, zoals de leden van de CDA-fractie en van de GPV-fractie suggereerden. Het recht op aanpassing van de arbeidsduur is immers slechts een van de instrumenten die in het totaal van arbeid-en-zorg-arrangementen een rol gaan spelen.

Daarnaast biedt ook het wetsvoorstel ruimte voor maatwerk; in de clausulering en het overlegvereiste is dit vastgelegd. In de memorie van toelichting bij artikel 2 lid 11 (oud lid 9) wordt ten aanzien van het rechtskarakter van de regeling aangegeven dat afwijking ten voordele van werknemers van het wetsvoorstel mogelijk is. Ongetwijfeld zal dat in de praktijk in samenhang met de overige verlofregelingen afgewogen worden.

De leden van de GPV-fractie vroegen met betrekking tot artikel 2, negende lid, wie bepaalt wanneer er sprake is van nadeel voor de werknemer. Als een werknemer van mening is dat ten nadele van hem is afgeweken, kan hij zich eventueel tot de rechter wenden. De rechter zal dan beoordelen of daadwerkelijk ten nadele van de werknemer is afgeweken van het bepaalde in artikel 2. Overigens gaat het hier om een in het arbeidsovereenkomstenrecht vaker voorkomende bepaling waarmee het dwingendrechtelijke karakter van een regeling wordt aangegeven.

Artikel 3

Wat betreft de victimisatiebepaling van artikel 3 vroegen de leden van de fractie van de PvdA of onder beëindiging van de arbeidsovereenkomst ook het niet verlengen van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd moeten worden verstaan. Ook de leden van de D66-fractie vroegen de regering zich hierover uit te spreken. Deze leden verwezen in dit verband naar de Commissie gelijke behandeling die deze vraag verschillende keren

bevestigend heeft beantwoord en opmerkt dat deze interpretatie in overeenstemming is met de toelichting op de AWGB. De leden van de SP-fractie sloten zich bij deze vragen aan.

Ook de regering beantwoordt deze vraag in bevestigende zin. De in het kader van het AWGB gemaakte interpretatie is hier van overeenkomstige toepassing.

De leden van de VVD-fractie verzochten de regering in te gaan op de noodzaak van een ontslagverbod in de voorliggende regeling. Volgens deze leden zou ontslagbescherming in deze situatie vanzelfsprekend zijn. De leden van de fracties van RPF, SGP en GPV stelden gelijksoortige vragen.

Terwille van de rechtszekerheid is in de onderhavige regeling voorzien in een specifieke bepaling die voorziet in bescherming tegen ontslag wanneer de werknemer een beroep doet op het hem toegekende recht op arbeidsduuraanpassing. Strict genomen was dit niet noodzakelijk geweest. Uit het karakter van de onderhavige regeling zou kunnen worden afgeleid dat hier impliciet een opzegverbod geldt. Ook omdat de voorgestelde bepalingen volgens de onderhavige regeling niet in het Burgerlijk Wetboek en de ambtenarenwetgeving worden opgenomen maar een zelfstandige regeling vormen, geeft de regering er de voorkeur aan hier expliciet een bepaling terzake ontslagbescherming op te nemen. De bepaling kan eveneens worden gezien als een nadere invulling van het beginsel van goed werkgeverschap op dit punt, waaraan de leden van de fracties van RPF, SGP en GPV refereerden. Overigens kent de wet op het ouderschapsverlof ook al een dergelijke bepaling.

Naar aanleiding van een vraag hierover van de leden van de fractie van GroenLinks wordt opgemerkt dat het kan voorkomen dat in bepaalde gevallen de verhouding tussen werkgever en werknemer zo ernstig verstoord is dat de werksituatie onhoudbaar is geworden en de werknemer naar een andere werkkring zal moeten uitzien. Het recht kan hiervoor geen oplossing bieden.

De leden van de fracties van PvdA, VVD, D66, SP en SGP stelden enkele vragen met betrekking tot de notie «zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen» in het kader van de uitzendrelatie. Terecht wezen deze fracties erop dat de uitzendrelatie een driehoeksrelatie is. Het recht op aanpassing van de arbeidsduur speelt in de verhouding tussen het uitzendbureau/ werkgever en de uitzendkracht/ werknemer. De relatie tussen uitzendbureau en inlener, die het karakter heeft van een overeenkomst van opdracht, staat hier buiten. Dit betekent dat het uitzendbureau/ de werkgever een verzoek om aanpassing alleen kan aanvoeren indien hij zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen kan aanvoeren in zijn organisatie. De opdrachtgever is dus niet -zoals de hiervoor genoemde fracties vroegen- verantwoordelijk voor het aanvoeren van zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen. Voor hem is uitsluitend relevant de met het uitzendbureau gesloten opdrachtovereenkomst, waarin ook afspraken zijn gemaakt over de arbeidsduur. Dit neemt niet weg dat de opdrachtgever bereid kan zijn om mee te werken aan de aanpassing van de arbeidsduur van de aan hem ter beschikking gestelde uitzendkracht. In dat geval ligt het in de rede, dat het uitzendbureau het verzoek honoreert. Wenst de opdrachtgever – om welke reden dan ook- niet mee te werken aan de aanpassing van de arbeidsduur dan zal dit leiden tot de beëindiging van de terbeschikkingstelling van de uitzendkracht, tenzij deze alsnog afziet van zijn verzoek, en zijn vervanging. Het uitzendbureau is immers gehouden de met de inlener gemaakte afspraken na te komen. Inwilliging van het verzoek om aanpassing van de arbeidsduur kan dan alleen gerealiseerd worden door de uitzendkracht een andere baan aan te bieden die wel overeenstemt met zijn wensen. De uitzendkracht wordt dan

in het kader van een andere opdracht ter beschikking gesteld van een inlener. De overeenkomst tussen de oorspronkelijke inlener en het uitzendbureau blijft in stand; het uitzendbureau voldoet aan zijn verplichtingen uit deze overeenkomst door vervanging van de uitzendkracht, die in het kader van zijn verzoek om aanpassing van de arbeidsduur elders te werk wordt gesteld.

Wij zijn van mening – dit in antwoord op een vraag van de SGP-fractie – dat de hiervoor geschetste werking van het recht op aanpassing van de arbeidsduur de positie van uitzendkrachten niet schaadt. De uitzendbranche is bij uitstek in staat om vraag en aanbod van arbeid vertaald in individuele wensen van uitzendkrachten en inleners op elkaar af te stemmen.

Artikel 4

De leden van de D66-fractie vroegen de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wat zij vindt van het idee van de Vrouwenalliantie om een jaar na inwerkingtreding van de wet een inventarisatie op te stellen van verzoeken die zijn gedaan op grond van het wetsvoorstel. Daarop volgend vroegen deze leden naar de elementen die in de in de wet voorziene evaluatie worden meegenomen.

Een inventarisatie zoals door de Vrouwenalliantie voorgesteld, wordt niet overgenomen. Ondergetekenden zijn van mening dat een dergelijke inventarisatie in de praktijk niet te realiseren valt zonder een grote (administratieve) belasting voor werkgevers. Zoals deze leden zelf ook al opmerkten is in het wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur bovendien voorzien in een evaluatie binnen drie jaar naar de doeltreffendheid en de effecten van de wet in praktijk. Het ligt voor de hand dat daarbij onder meer onderzocht wordt in hoeverre zich bij het effectueren van het recht op aanpassing van de arbeidsduur knelpunten voordoen en in welke mate de doelstellingen van het wetsvoorstel, zoals genoemd in paragraaf 2 van de memorie van toelichting op de wet, zijn gerealiseerd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
K. G. de Vries

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

De Staatssecretaris van Defensie,
H. A. L. van Hoof