

23 216

Voorstel van wet van het lid Rosenmöller tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek in verband met het recht van de werknemer de overeengekomen arbeidsduur te verminderen (bevordering van deeltijdarbeid)

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR JUSTITIE EN VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID²

Vastgesteld 28 oktober 1997

De memorie van antwoord heeft de vaste commissies voor Justitie en voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid nog aanleiding gegeven tot enkele aanvullende opmerkingen en vragen.

De leden van de **CDA**-fractie dankten de indiener voor de uitvoerige beantwoording in de memorie van antwoord, d.d. 10 oktober 1996. Dat neemt niet weg dat deze leden twijfel bleven houden aan de relevantie van het onderhavige wetsvoorstel.

De lang verwachte evaluatie en aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid – STAR –, verschenen op 10 oktober 1997, maken temeer duidelijk dat deeltijdarbeid al breed geworteld is in de Nederlandse samenleving. Genoemde leden juichten dit van harte toe, omdat wederzijds maatwerk in de arbeidsverhoudingen en in arbeidsduurpatronen van grote waarde is, mede gezien vanuit een gezinsvriendelijke optiek.

De vraag rees dan ook of het onderhavige wetsvoorstel echt een bijdrage kan leveren om maatwerk op dit gebied te bevorderen en te intensiveren of dat zo'n wet juist een sta-in-de-weg kan zijn voor goed maatwerk. Wil de indiener hierop reageren?

De indiener zegt op diverse plaatsen dat de werkgelegenheid zeer gediend is met dit wetsvoorstel en dat het aantal banen met vele duizenden zal gaan groeien.

Is hij deze mening nog toegedaan, waar het STAR-rapport uitspreekt dat één op de tien werknemers korter wil werken dan de overeengekomen arbeidstijd en één op de twaalf werknemers langer zou willen werken (zie blz. 30 STAR-rapport).

In de memorie van toelichting is door de indiener uitgesproken dat men «geen overdreven verwachtingen van de aanbeveling van de STAR» moet hebben. Wil de indiener deze stelling nog voor zijn rekening nemen, nu uit het STAR-rapport blijkt dat over de gehele linie sprake is van een behoorlijke groei en van een grote voorsprong, vergeleken met het gemiddelde van de EG?

In het STAR-rapport gaat het om meer dan alleen deeltijdarbeid, nl. om arbeidsduurpatronen. Via de cao zijn deze patronen op een goede manier in te vullen, waarbij ook terugkeeropties in beeld kunnen komen.

¹ De eerder gedrukte stukken zijn verschenen onder de nrs. 226 en 226a (vergaderjaar 1995–1996) en nr. 29 (vergaderjaar 1996–1997).

² Samenstelling:

Justitie:

Heijne Makkreel (VVD) (voorzitter), Talsma (VVD), Glasz (CDA), Michiels van Kessenich-Hoogendam (CDA), Holdijk (SGP), Vrisekoop (D66), Pitstra (GL), Le Poole (PvdA), Meeter (PvdA), De Wit (SP), Hirsch Ballin (CDA) en De Haze Winkelman (VVD).

Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

Van de Zandschulp (PvdA), Heijmans (VVD) (voorzitter), Gelderblom-Lankhout (D66), Jaarsma (PvdA), Rongen (CDA), Veling (GPV), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Batenburg (AOV), J. van Leeuwen (CDA), Van den Berg (SGP), Hendriks, Hofstede (CDA), De Wit (SP), De Haze Winkelman (VVD) en Zwerver (GL).

Doorkruist dit wetsvoorstel deze gang van zaken niet, door uitsluitend een minimum in de markt te leggen?

Is overigens datgene wat de indiener beoogt al dan niet grotendeels geregeld en daar waar dat niet het geval is, is het dan met bestaande regelgeving niet redelijk gemakkelijk af te dwingen, bijv. door een beroep te doen op «goed werkgeverschap», zoals geregeld in het BW?

Is dit wetsvoorstel te verenigen met wat steeds wordt aangeduid als het poldermodel of is het daarop een inbreuk?

Alle werkgeversorganisaties verzetten zich tegen dit wetsvoorstel, getuige de brief van de RCO d.d. 16 oktober 1997. Wil de indiener hierop kort reageren?

Wat is de stand van zaken op Europees niveau als het gaat om (voorgenomen) regelgeving?

In de memorie van antwoord heeft de indiener geschreven dat Nederland zeker niet voor de troepen uitloopt als het gaat om deeltijd-arbeid. Is deze stelling nog juist, gezien de uitkomsten in het STAR-rapport, zeker vergeleken met het gemiddelde van de EG?

De leden van de CDA-fractie bleven zeer grote moeite houden met de rol van de Ondernemingsraad in het wetsvoorstel, omdat het hier naar de mening van deze leden niet gaat om het beleid van de onderneming, zoals de memorie van antwoord suggereert, maar om beslechting van een verschil van mening tussen de ondernemer en de desbetreffende werknemer, en daarmee om individuele belangenbehartiging. Zij vroegen of deze interpretatie juist is? Welke mogelijkheden zijn er voor werkgever, resp. werknemer, indien de werkgever niet tot overeenstemming komt met de ondernemingsraad?

De verwijzing naar de Arbeidstijdenwet leek deze leden niet correct, want in die wet gaat het om een bedrijfsregeling en niet om individuele gevallen. Ook de verwijzing in de memorie van antwoord naar het wetsvoorstel Ondernemingsraden is inmiddels niet meer correct, gezien de tekst van het wetsvoorstel dat aan de Eerste Kamer is toegezonden.

In de memorie van antwoord wordt op blz. 5 gesproken over senioren-regelingen, met vaak slechts enkele vakantiedagen extra en niet om structurele vermindering van de arbeidsduur per week. Is dit antwoord wel juist? Zijn er al niet vrij veel structurele regelingen op dit gebied?

De leden van de fractie van **D66** hadden kennis genomen van de inhoud van de memorie van antwoord. Daarnaast hadden zij kennis genomen van de Evaluatie van de nota inzake deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen door de Stichting van de Arbeid op 10 oktober jl. vastgesteld.

Zij stelden vast dat

- over nut en noodzaak van deeltijd consensus lijkt te bestaan bij de overheid en de sociale partners. Zie hiertoe het Advies van de Stichting van de Arbeid (STAR), waarin wordt gerefereerd aan de Nota Overwegingen en aanbevelingen ter bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie van duurpatronen van 1 september 1993. Hieruit blijkt dat:
 - a. werknemers en werkgevers beiden de behoefte aan deeltijdarbeid erkennen,
 - b. deeltijdarbeid (zo stelde men reeds vast in 1993) in de afgelopen decennia in Nederland al sterk is toegenomen en inmiddels een, internationaal gezien, ongekend niveau heeft bereikt,
 - c. werknemers en werkgevers in de STAR cao-partijen en ondernemingen aanbevolen hebben om te regelen dat een verzoek van de werknemer om zijn of haar arbeidsduur aan te passen door de werkgever in beginsel wordt gehonoreerd, tenzij dit redelijkerwijs op grond van zwaarwegende bedrijfsbelangen niet van de werkgever kan worden gevergd.

Naar de mening van genoemde leden rest derhalve de vraag of een wettelijke regeling daartoe noodzakelijk is en zo ja, of deze dwingend van aard moet zijn.

Over de noodzaak van een wettelijke regeling merkten deze leden het volgende op.

Eerst moet vast komen te staan dat een wettelijk recht op deeltijdarbeid nodig is, waarbij voor de noodzaak aangehaakt kan worden aan de Nota Strategische Verkenningen en de Nota Ontwikkelingen in het Arbeidsovereenkomstenrecht. In de Nota Strategische Verkenningen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Kamerstukken II 1991/92, 22 300 XV, nr 26; zie ook memorie van toelichting op de Arbeidstijdenwet Kamerstukken II 1993/94, 23 646, nr. 3, blz. 3) is de visie op de rol van de overheid op het sociale gebied in het algemeen neergelegd, neerkomend op een terughoudend overheidsoptreden (een basis niveau aan ordening en bescherming). In de Nota Ontwikkelingen in het Arbeidsovereenkomstenrecht wordt bij de bespreking van een van de knelpunten, te weten, die van een nieuw evenwicht tussen dwingend en aanvullend recht, de vraag opgeworpen in hoeverre het wenselijk is dat aan de sociale partners de mogelijkheid wordt geboden om ten aanzien van arbeidsrechtelijke onderwerpen tot zelfregulering te komen, alvorens de wetgever dat doet of mogelijk in plaats van de wetgever. Het kwam de leden van de fractie van D66 voor dat bij de discussie over een dwingend wettelijk recht op deeltijdarbeid, eerst bezien moet worden of een wettelijke regeling wel noodzakelijk is of dat dit niet geheel aan sociale partners en/of individuele partijen kan worden overgelaten. In de memorie van antwoord heeft de indiener voor de noodzaak van een wettelijke regeling aangevoerd, dat een wettelijke bepaling de werknemer op dit punt in een iets sterkere positie brengt ten opzichte van de werkgever. Hij blijkt daarbij uit te gaan van de premisse dat de werknemer in een notoir zwakkere positie verkeert waar het gaat om het recht op deeltijdarbeid. De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of deze aanname wel gerechtvaardigd is, nu blijkt dat deeltijdarbeid (zo stelde men reeds vast in 1993 !) in de afgelopen decennia in Nederland al sterk toegenomen is en inmiddels een, internationaal gezien, ongekend hoog niveau heeft bereikt. Als er van moet worden uitgegaan, dat een werknemer per definitie een economisch zwakkere positie jegens de werkgever heeft, bestaan er dan aanwijzingen, dat de werkgever misbruik maakt van die zwakke economische situatie van de werknemer? Uit voorbeelden van de lagere rechtspraak in het Rapport van de STAR 1997 (blz. 15 en 16) blijkt de werknemer op grond van goed werkgeverschap rechten te kunnen doen gelden. De (enkele) rechtvaardigingsgrond, dat de werknemer in een sterkere positie dan de werknemer wordt gebracht kwam de leden van de fractie van D66 zonder nadere onderbouwing als zeer mager voor om een wettelijk ingrijpen te rechtvaardigen. Zij meenden dan ook dat er een gerechtvaardigde behoefte bestaat aan een nadere onderbouwing. Vervolgens gingen deze leden in op de noodzaak van driekwart dwingend recht. Ten aanzien van de noodzaak voor dwingend recht heeft de indiener aangehaakt bij de Arbeidstijdenwet, de Algemene wet gelijke behandeling en de Wet op het Minimumloon en de minimum vakantiebijslag. Het kwam de leden van de fractie van D66 voor dat dit aanhaken, door slechts te stellen dat op een vergelijkbare wijze het wettelijk recht op deeltijdarbeid benaderd dient te worden, onvoldoende is om te rechtvaardigen dat (ook) het wettelijk recht op deeltijdarbeid dwingendrechtelijk van aard moet zijn. Dat de keuze voor dwingend recht op deeltijdarbeid beter onderbouwd moet worden kwam deze leden voor als een minimum vereiste omdat dwingend recht inbreuk maakt op een van de hoofdbeginselen van het contractenrecht, te weten het beginsel van contractsvrijheid en om die reden te allen tijde rechtvaardiging behoeft.

Uit de memorie van antwoord blijkt dat de indiener zijn voorstel tot een dwingend wettelijk recht heeft gewijzigd in 3/4 dwingend recht nadat hem

gunstige berichten zouden hebben bereikt over deeltijdarrangementen in cao's. Zijn keuze voor 3/4 dwingend recht lijkt derhalve vooralsnog alleen gedragen te worden door het vertrouwen dat hij heeft bij regeling van deze materie en alleen gedragen te worden door het vertrouwen dat hij heeft bij regeling van deze materie in cao's. Dit leek de leden van de fractie van D66 een te summiere onderbouwing voor de keuze van 3/4 dwingend recht.

Concreter zou de indiener moeten aangeven, aldus deze leden, waarom hij 3/4 dwingend recht kiest waarbij als leidraad zou kunnen gelden hetgeen de SER stelt over de grond van 3/4 dwingend recht in zijn Advies over titel 7.10 BW: de overeenkomst uit 1991 en hetgeen de ministers van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid stellen ten aanzien van 3/4 dwingend recht in de Nota Ontwikkelingen in het arbeidsovereenkomstenrecht van 23 juni 1997. Daaruit blijkt, dat voor 3/4 dwingend recht wordt gekozen, indien het gaat om een belangrijke bescherming van werknemers, waarbij de mogelijkheid van afwijking wenselijk is, maar wel voldoende waarborg dient te bestaan dat de bescherming van de werknemers niet te gemakkelijk opzij wordt gezet. 3/4 Dwingend recht zal met name worden gehanteerd indien het zinvol is om de sociale partners de mogelijkheid te bieden de regelgeving aan te passen aan de behoeften van de bedrijfstak of onderneming. Moet het recht op deeltijdarbeid ook worden beschouwd als een norm die beoogt werknemers te beschermen? Waartegen moeten werknemers dan beschermd worden? Gaat het hier niet meer om een arbeidsvoorwaarde die partijen in onderling overleg moeten kunnen regelen? In dat kader verwezen de leden van de fractie van D66 naar het VNO/NCW rapport van november 1995 waarin de VNO/NCW voorstander is van contractsvrijheid ten aanzien van arbeidsvoorwaarden.

De SER stelt ten aanzien van 3/4 dwingend recht dat de reden van het zogeheten 3/4 dwingend karakter is gelegen in de omstandigheid dat individuele contractspartijen geen afwijkingsbevoegdheden behoren te hebben ten aanzien van de in dergelijke bepalingen geregelde onderwerpen. De leden van de fractie van D66 vroegen zich echter af waarom individuele contractspartijen ten aanzien van het recht op deeltijdarbeid geen afwijkingsbevoegdheden zouden mogen hebben?

In titel 7.10 BW volgt de wetgever voor dwingende wetsbepalingen, die uitsluitend tot bescherming van een van partijen strekken, het stelsel van titel 3.2 BW en gaat er voor deze bepalingen van uit dat van vernietigbaarheid en niet (langer) van nietigheid sprake is.

Door het stellen van de vernietigbaarheidssanctie wordt het voor partijen feitelijk toch mogelijk om van de dwingende wetsbepaling af te wijken.

Was de indiener bij zijn oorspronkelijk voorstel gebleven dan had ook aan het dwingend rechtelijk recht op deeltijdarbeid de vernietigbaarheidssanctie verbonden kunnen worden. Dit ondanks hetgeen de indiener zou hebben voorgestaan, te weten een dwingend wettelijk recht waarbij afwijkingen ten gunste van de werkgever en ook bij cao zouden zijn uitgesloten.

De leden van de fractie van D66 stelden derhalve de vraag of de indiener inderdaad de mening is toegedaan dat het dwingend wettelijk recht op deeltijdarbeid uitsluitend strekt tot bescherming van de werknemer en of het van invloed zou zijn geweest op zijn (aanvankelijke) keuze voor dwingend recht als de indiener alsdan de wetenschap zou hebben gehad dat de wetgever aan het dwingend wettelijk recht op deeltijdarbeid de vernietigbaarheidssanctie zou verbinden waardoor voor

partijen toch de mogelijkheid zou zijn gelaten van de dwingende wetsebepaling af te wijken.

Deze leden zagen met belangstelling de antwoorden op bovengenoemde vragen tegemoet.

De leden van de fractie van **GroenLinks** merkten op, dat er in de discussie vanuit gegaan lijkt te worden dat de OR scheidsrechter is bij een aanvraag over al dan niet in deeltijd werken als werkgever en werknemer er niet uitkomen. Zij vroegen wat de precieze portée van de bepaling in het wetsvoorstel over de OR is, en wat de positie van de OR is.

Het lid **Hendriks** was van oordeel, dat, hoewel hij in eerste aanleg enige reserves had ten aanzien van een wettelijke regeling om werknemers in staat te stellen in deeltijd te werken, de recente reacties van zowel vakbonden als werkgeversorganisaties zijn initiële twijfel ter zake grotendeels heeft doen verdampen. Daarbij komt dat ook van de zijde van diverse belangengroeperingen en, niet in de laatste plaats, van de ouderenbonden met klem er op wordt aangedrongen dit wetsvoorstel te steunen.

Het zojuist verschenen rapport van de Stichting van de Arbeid over de groei van deeltijdwerk maakt zijns inziens duidelijk dat dit niet aan de sociale partners kan worden overgelaten. Weliswaar is het werken in deeltijd de laatste jaren met enige procenten toegenomen, maar het blijkt dat, ondanks alle goede voornemens, dit aspect per saldo nog steeds in slechts een kwart van de cao's is geregeld. Bovendien wordt in de schaarse overeenkomsten waarin wél met deeltijdarbeid rekening is gehouden, meestal niet vermeld dat hierbij geen enkel niveau of sector wordt uitgezonderd. De Stichting constateert dan ook, dat de verwachtingen van destijds niet zijn waargemaakt. Verder bevat de evaluatie aanwijzingen dat de invoering van een wettelijk recht wél tot een doorbraak zou kunnen leiden.

Daarnaast achtte genoemd lid het vanzelfsprekend van groot belang dat een wettelijk recht op vermindering van de arbeidsduur in grote mate tegemoet zou komen aan de noodzaak van een actief beleid voor oudere werknemers. Omdat voorts deze wet, naast de keuze voor een geleidelijke voorbereiding op de pensioneringsfase, ook nog de mogelijkheid creëert om betaald werk met zorgtaken te combineren, kondigde hij aan dat hij het voorstel met genoeg zal steunen.

De voorzitter van de commissie voor Justitie,
Heijne Makkreel

De voorzitter van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Heijmans

De griffier voor dit verslag,
Heijnis