

Vergaderjaar 1995–1996

24 498

Wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet in verband met het verbod tot het maken van onderscheid tussen werknemers naar arbeidsduur

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 9 januari 1996

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de fractie van de PvdA vinden het een goede zaak dat met het indienen van dit wetsvoorstel «eindelijk» een gelijke behandeling voor werknemers die in deeltijd werken tot stand komt. De argumentatie voor het beleid zoals genoemd in de memorie van toelichting «ingegeven door principiële overwegingen van gelijke behandeling in gelijke gevallen» spreekt deze leden zeer aan. Ook de beleidsoverweging van facilitering van de ontwikkeling naar differentiatie en flexibilisering van arbeidsduurpatronen, lijkt hun een goede redengeving. Volgens de memorie van toelichting bestaat er nog een groot deeltijdpotentieel en is de «verzilvering» daarvan onmisbaar, gelet op de tekortschietende werkgelegenheidsontwikkeling. Juist omdat de leden van de fractie van de PvdA deze redenering onderschrijven, komt bij hen wel de vraag op of daar waar werknemers over zouden willen gaan tot het werken in deeltijd, zij daar in sommige gevallen geen mogelijkheid voor krijgen. Met andere woorden, dezelfde argumentatie versterkt toch, in hun ogen, ook de roep om een wettelijk recht op deeltijd. Deze leden zien dan ook een grote samenhang met het initiatief-wetsvoorstel-Rosenmöller (Bevordering van deeltijdarbeid, Kamerstukken II 1992–1993, 23 216, nr. 1). Het zou goed zijn, zo denken deze leden, als de regering op deze plaats haar visie op de hierbovengenoemde samenhang geeft.

Natuurlijk mede in het licht van de inhoudelijke argumentatie dat stimulering van deeltijdarbeid goed is om meer mensen aan het werk te krijgen. Gelijktijdige behandeling van beide wetsvoorstellen zou deze leden zeer aanspreken. Hoe denkt de regering daarover?

Met de regering onderschrijven de leden van de fractie van de PvdA de mening van de Stichting van de Arbeid dat «deeltijdarbeid geplatst moet worden in een dynamisch perspectief waarin samenleving en arbeids-

¹ Samenstelling:

Leden: Doelman-Pel (CDA), Biesheuvel (CDA), Vliegenghart (PvdA), ondervoorzitter, De Jong (CDA), voorzitter, Scheltema-de Nie (D66), Van Middelkoop (GPV), Schimmel (D66), Rosenmöller (GroenLinks), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Middel (PvdA), Van Hoof (VVD), Boogaard (Groep Nijpels), Noormanden Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Adelmund (PvdA), Dankers (CDA), Giskes (D66), Marijnissen (SP), Essers (VVD), Van der Stoel (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Klein Molekamp (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD).

Plv. leden: Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Esselink (CDA), Sterk (PvdA), Terpstra (CDA), Van Rooy (CDA), Van der Vlies (SGP), Fermina (D66), Rabbae (GroenLinks), Van der Ploeg (PvdA), Wolters (CDA), Dijkema (PvdA), M. M. H. Kamp (VVD), Nijpels-Hezemans (Groep Nijpels), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Apostolou (PvdA), Ten Hoopen (CDA), Van Boxtel (D66), vacature CD, J. M. de Vries (VVD), B. M. de Vries (VVD), Leerkes (U55+), Van Vliet (D66), Hofstra (VVD), Hoogervorst (VVD).

bestel gekenmerkt worden door meer pluriformiteit en flexibiliteit». In de ogen van deze leden komt de flexibiliteit echter pas goed op gang als meerdere rechten (soms ook plichten) geregeld worden. Met andere woorden (het kan niet vaak genoeg gezegd worden) flexibiliteit vergt een zeer grote mate van zekerheid als we echt naar een ander arbeidsbestel toe willen. Deze leden constateren ook hier weer dat overheid, werknemers en werkgevers het wel eens zijn over de grote lijnen maar dat over de verdere invulling van de regelgeving nog geen overeenstemming bestaat. Dat betekent voor de leden van de fractie van de PvdA dat de overheid hier een (grote?) taak heeft en in hun ogen best voorop mag lopen met regelgeving.

In de memorie van toelichting wordt op pagina 2 geconstateerd dat de sociale-zekerheidswetten ten aanzien van de arbeidsduur nagenoeg geen knelpunten meer kennen. Deze leden zagen graag een opsomming van de nog aanwezige knelpunten.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de mening dat deeltijdarbeid als volwaardige arbeid moet worden beschouwd. Een verdere toename van deeltijdarbeid is te verwachten en wordt als wenselijk beschouwd. Nederland is koploper in Europa als het om deeltijdarbeid gaat en er bestaat nog een groot deeltijdpotentieel. Er is een grote behoefte aan meer deeltijdbanen en differentiatie in arbeidsduurpatronen. Deze leden zijn voorstander van gelijke behandeling van werknemers ongeacht de omvang van hun arbeidsduur.

Het overheidsbeleid om de rechtspositie van werknemers met een verschillende overheidsduur te verbeteren is ingegeven door principiële overwegingen van gelijke behandeling in gelijke gevallen; in die zin valt er ook een duidelijke samenhang met de gelijke behandeling mannen/vrouwen te constateren. De groei van deeltijdarbeid heeft zich in eerste instantie bij de vrouwelijke beroepsbevolking voorgedaan. Thans valt ook bij de mannelijke beroepsbevolking een groei van de deeltijdarbeid te ontwaren, zulks in het kader van heroriëntatie van taakverdeling.

De regering onderschrijft de in september 1993 verschenen nota van de Stichting van de Arbeid, waarin overeenstemming is bereikt over de uitwerking en betekenis van het beginsel van gelijke behandeling van werknemers, ongeacht de omvang van hun arbeidsduur. Hieruit volgt dat marktpartijen op zich hebben genomen om daar waar achterstanden bestaan op grond van arbeidsduur, deze te repareren. De achterstanden komen nu nog voor in bijvoorbeeld de detailhandel, en bij een wettelijke regeling nu, komt volgens het CPB een schok van 2% loonsomstijging neer op een verlies van 3000 banen, oftewel 3000 mensen verliezen hun werk, al of niet in deeltijd werkend. Hoe verhoudt zich dat met de kabinetsdoelstelling werk, werk en nog eens werk, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Deze leden vragen aan de regering of het niet wenselijk is om de doelstelling van gelijke beloning per uur voor voltijd- en deeltijdarbeid aan de orde te stellen in het voorjaarsoverleg van 1996 in de Stichting van de Arbeid. Dan kan worden vastgesteld in hoeverre marktpartijen er in geslaagd zijn om de doelstelling in concrete afspraken om te zetten. Langs deze praktische benadering kunnen ook de 3000 banen behouden blijven.

Is de regering met de leden van de CDA-fractie voorts van mening dat een wettelijke aanspraak voor werknemers om de arbeidsduur eenzijdig te verminderen, geen recht doet aan de bestaande arbeidsverhoudingen waarin in gemeen overleg tussen werkgever en werknemer tot overeenstemming wordt gekomen? In volwassen arbeidsverhoudingen zal zowel de werkgever als de werknemer het belang van het individu af dienen te wegen tegen het belang van de onderneming. Daarin spelen elementen als taakinfilling, aard van de werkzaamheden en de schaal van de onderneming een rol. Deze leden vragen de regering of zij deze gedach-

tengang onderschrijft en zo niet, welke visie heeft zij dan wel op volwassen arbeidsverhoudingen.

Tot slot merken de leden van de CDA-fractie het volgende op. De regering beroept zich in de memorie van toelichting op pagina 7 op het niet-CAO-gebied. Blijkbaar is de leidende gedachte dat alles wat niet in een CAO wordt geregeld, in de wet moet worden vastgelegd. Deze leden vragen de regering of zij inderdaad van mening is dat alles wat niet tot het CAO-gebied behoort, in wetten moet worden vastgelegd en of zij hiertoe ook initiatieven zal nemen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van onderhavig wetsvoorstel. Wat betreft het doel als ook de gekozen eenvoudige regelgeving kunnen deze leden, althans op hoofdlijnen, instemmen met de voorgenomen wetswijziging. Immers, de voorgestelde wijziging is relatief eenvoudig, zij het dat er een samenhang blijkt te zijn met een tweetal andere wetswijzigingen, te weten het wetsvoorstel herziening van het ontslagrecht (Kamerstukken II 1989–1990, 21 479, nr. 1) en wetsvoorstel vaststelling van titel 7.10 arbeidsovereenkomst van het nieuw BW (Kamerstukken II 1993–1994, 23 438, nr. 1).

Hoe staat het met deze voorstellen en wanneer zullen deze naar verwachting rechtskracht verkrijgen?

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij de voorgestelde toevoeging in het BW en de Ambtenarenwet kunnen onderschrijven. Immers, gesteld wordt dat de werkgever geen onderscheid mag maken tussen werknemers op grond van een verschil in arbeidsduur, tenzij een dergelijk onderscheid objectief gerechtvaardigd is. Voorts stellen deze leden vast dat, anders dan in het initiatiefwetsvoorstel van Rosenmöller (Kamerstuk 23 216), de werknemer op grond van dit wetsvoorstel deeltijdarbeid niet kan afdwingen, hetgeen nadrukkelijk de instemming van de leden van de VVD-fractie heeft.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het voorstel beoogt aan werknemers een wettelijke aanspraak te bieden op gelijke behandeling, ongeacht de omvang van hun arbeidsduur bij de voorwaarden waaronder een arbeidsovereenkomst wordt aangegaan, voortgezet dan wel beëindigd, tenzij een dergelijk onderscheid objectief gerechtvaardigd is. Daarbij heeft het voorstel een bredere strekking dan dat van het vorige kabinet om alleen het vereiste van een gelijk uurloon vast te leggen. De leden van de D66-fractie stemmen daarmee van harte in.

Met de regering menen de leden van de D66-fractie dat deeltijdarbeid als volwaardige arbeid moet worden beschouwd en dat een verdere toename van deeltijdarbeid, zowel uit oogpunt van herverdeling van betaald en onbetaald werk (tussen mannen en vrouwen) als vanuit de wenselijkheid van een verdere differentiatie in arbeidsduurpatronen, wenselijk is. Een differentiatie, die zowel in het belang van werknemers is, althans kan zijn, als in het belang van een dynamische en scherp op wisselende omstandigheden en kansen reagerende economie.

Een en ander betekent dat de voltijdwerker steeds minder het referentiepunt zal zijn. De regering trekt daaruit terecht de conclusie niet langer te willen spreken over «voltijdwerkers» en «deeltijdwerkers», maar de differentiatie als uitgangspunt te nemen.

De leden van de D66-fractie onderkennen dat, willen differentiatie en flexibilisering werken, het een vereiste is dat werknemers op grond van hun arbeidsduur niet met rechtspositionele onzekerheden en/of achterstellingen worden geconfronteerd.

Ten aanzien van nieuwe wetgeving op dit terrein speelt natuurlijk wel de vraag of het, gelet op de ontwikkelingen in de CAO-besprekingen (mede op gang gebracht of versterkt door de aanbevelingen van de Stichting van de Arbeid uit 1993 en 1995), de aangewezen weg is om thans met

wetgeving te komen. Dit mede gelet op het feit dat in Europees verband regelgeving op korte termijn niet te verwachten is, nu voorstellen daartoe niet op de vereiste unanimiteit konden rekenen. Om die reden is afgelopen najaar de Europese consultatieprocedure met sociale partners gestart. In algemene zin kan het dan wijsheid zijn om de ontwikkelingen even af te wachten. Daar staat in dit geval echter tegenover dat er over de materiële norm van gelijke behandeling eigenlijk in het geheel geen verschil van opvatting bestaat, zeker niet voorzover dit mag worden afgeleid uit de vele officiële verklaringen van werkgevers- en werknemerszijde. Maar zelfs als dit niet zo zou zijn, dient toch aan het beginsel van gelijke behandeling een dusdanig zwaar gewicht te worden toegekend, dat een wettelijke bepaling dit vastlegt. De leden van de D66-fractie zien dit wetsvoorstel dan ook eerder als een verdere uitwerking van het beginsel van gelijke behandeling zoals dit in de Grondwet, de WGB en de AWGB is neergelegd, dan als een doorkruising van of vooruitlopen op de CAO-ontwikkelingen. Wel speelt het feit dat een meerderheid van de SER, waaronder de ruime meerderheid van de Kroonleden, een wettelijke regeling aanbeveelt, voor deze leden een belangrijke rol. Hierbij komt nog, dat er in het CAO-gebied weliswaar sprake kan zijn van krachtige ontwikkelingen in de goede richting, maar dat er ook circa 1,5 miljoen werknemers niet onder een CAO vallen. Kan de regering uitzetten op welk deel van de arbeidsmarkt deze 1,5 miljoen werknemers zich overwegend bevinden? Licht het zwaartepunt hier bij de commerciële dienstverlening? Is de veronderstelling gewettigd dat in het niet-CAO-gebied de rechten van deeltijdwerkers gemiddeld minder goed zijn beschermd dan binnen het CAO-gebied?

Al met al ondersteunen deze leden daarom het voorstel van de regering. Zij wensen hun waardering uit te spreken voor de heldere en uitvoerige memorie van toelichting. Deze leden zeiden zich goed te kunnen vinden in de algemene benadering van het onderwerp, zoals de memorie van toelichting die geeft. In het navolgende zullen zij op enkele specifieke punten, waaronder de ontwikkeling van de jurisprudentie en de gevolgen voor de werkgelegenheid, nog nader ingaan.

2. Adviezen

2.1. Sociaal-Economische Raad

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering of zij een mening heeft over de uitspraak van de ondernemersleden van de SER in het advies «Deeltijdarbeid» dat wetgeving ten stelligste dient te worden ontraden. Zij vragen dit vooral omdat zij dachten dat het streven naar verdere flexibilisering alleen maar baat heeft bij goede regelgeving op dit gebied.

2.2. Emancipatieraad

De leden van de fractie van de PvdA denken ten aanzien van de door de Emancipatieraad gesignaleerde knelpunten (pag. 5 van de memorie van toelichting) dat de regering in het voorliggende wetsvoorstel deze grotendeels tot helemaal opgelost heeft. Zagen zij dat juist? Zo nee, kan de regering dan aangeven waarom zij deze knelpunten niet gemeend heeft op te moeten lossen?

3. Internationaal

In het kader van de internationale regelgeving op het gebied van deeltijdarbeid zouden de leden van de PvdA-fractie graag de huidige stand van zaken in de EU van de regering vernemen.

De leden van de fractie van D66 vragen de regering of enig zicht bestaat op het verloop en de afloop van de consultatieprocedure met sociale partners in Europees verband.

4. Initiatiefwetsvoorstel-Rosenmöller

De leden van de D66-fractie hadden zich reeds in een eerder stadium ook positief uitgelaten over het initiatiefwetsvoorstel-Rosenmöller. In dit wetsvoorstel wordt eveneens een gelijke behandeling beoogd, ongeacht arbeidsduur, en daarnaast een wettelijk «recht op deeltijdarbeid». Dit laatste onderdeel is in het voorstel van de regering niet terug te vinden. Waarom eigenlijk niet? De memorie van toelichting gaat daar niet op in. Deze leden vragen voorts de regering om te willen ingaan op de verschillen in redactie tussen de gelijke behandelingsartikelen uit de twee wetsvoorstellen.

5. Overwegingen ten aanzien van een wettelijke regeling inzake de rechtspositie van deeltijdwerkers

Differentiatie en flexibilisering van arbeidsduurpatronen zijn kernbegrippen op de arbeidsmarkt. Wil de werkgelegenheid zich positief ontwikkelen, dan is naar de mening van de leden van de CDA-fractie een vereiste dat werknemers op grond van hun arbeidsduur niet met rechtspositionele onzekerheden en/of achterstellingen worden geconfronteerd. Anders zal gedifferentieerde arbeidsduurvermindering geen reële optie zijn en zal dit zijn positieve invloed op de werkgelegenheid verliezen. De vraag is echter of door een wettelijke regeling inzake gelijke behandeling van werknemers met een verschillende arbeidsduur de verantwoordelijkheid van marktpartijen niet wordt ondergraven. Zij vragen de regering uiteen te zetten hoe zij bovengenoemde verantwoordelijkheid vorm en inhoud denkt te geven.

Daarnaast vragen de leden van de CDA-fractie of deze nieuwe wetgeving iets toevoegt aan de bestaande wetgeving op dit gebied. Hoe verhoudt zich een wettelijke vastlegging met de verantwoordelijkheid van marktpartijen, die een en ander dienen af te wegen als het gaat om wat wenselijk en mogelijk is in het kader van differentiatie?

Er zijn immers wettelijke mogelijkheden in artikel 1638z BW gegeven, ingevolge welk artikel de werkgever aangesproken kan worden op het beginsel van goed werkgeverschap. En daar waar vermoed wordt dat het onderscheid op grond van arbeidsduur naar geslacht gevolgen heeft, kan een beroep worden gedaan op artikel 1637ij BW, en de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen. Gaarne vernemen de leden van de CDA-fractie de mening van de regering hierover.

6. Vormgeving van de bepaling

De leden van de fractie van de PvdA onderschrijven de gekozen vormgeving van de bepaling in een nieuw artikel in het BW en de Ambtenarenwet. Het aansluiten bij de in de Algemene wet gelijke behandeling gekozen begrippen «onderscheid» en «objectieve rechtvaardiging» lijkt hun op dit moment een juiste keuze.

De leden van de fractie van de PvdA vragen ten aanzien van «het rekening houden met de specifieke omstandigheden van het bedrijf of de bedrijfstak» (pag. 9 van de memorie van toelichting) of dit ook geldt ten aanzien van aanspraken van individuele werknemers. Of is dit alleen van toepassing op de vrijheid van contractspartijen zoals eerder in de betreffende passage genoemd? Gaat hier de vergelijking met ouderschapsverlof op, zo vragen deze leden. En kan het willen combineren van arbeid en zorg voor individuele werknemers die al in deeltijd werken hier

ook (weer) in het geding zijn «als de specifieke omstandigheden van het bedrijf» dat zogenaamd aan de orde stellen?

De leden van de D66-fractie wijzen op een in hun ogen onlogische zin op pagina 8 van de memorie van toelichting. Daarin wordt betoogd dat onderscheid op grond van geslacht steeds op voorhand als verdacht moet worden beschouwd. Vervolgens wordt gesteld dat dit bij een onderscheid op grond van arbeidsduur niet altijd het geval is. Niettemin wordt toch de negatieve lading (op voorhand) ook aan onderscheid op basis van arbeidsduur toegekend. Moeten deze leden dit als volgt begrijpen dat met een dergelijke formulering in wezen de bewijslast over de aanvaardbaarheid van het onderscheid wordt gelegd bij de werkgever? Is dat de achtergrond van deze, op zich niet logische, redenering, zo vragen de leden van de D66-fractie.

7. De normstelling

Zien de leden van de fractie van de PvdA het juist dat de in de memorie van toelichting genoemde uitspraken van het Hof van Justitie van de EU nergens in strijd zijn met de lijn die dit wetsvoorstel kiest. Toch zetten deze leden vraagtekens bij de conclusie (memorie van toelichting pag. 11) dat het geen onderscheid op grond van arbeidsduur meebrengt indien een toeslag voor overwerk slechts wordt verstrekt voor uren, gewerkt na overschrijding van een (bij CAO) vastgestelde en voor iedere werknemer gelijke periode.

Hoe kijkt de regering aan tegen de redenering dat in beginsel een toeslag gegeven dient te worden voor overwerk voor elk uur dat gewerkt wordt boven de individueel overeengekomen arbeidsduur? Deze leden dachten dat dat toch veel beter past bij een ontwikkeling naar pluriformiteit en flexibilisering.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het uiteraard om de interpretatie van de voorgestelde bepaling gaat, en met name om de uitleg van de laatste bijzin.

Bij nadere overweging hiervan rijst de vraag of de beoogde eenvoudige regeling adequaat is, of dat gevreesd moet worden dat er veel op de rechterlijke macht zal (moeten) worden afgewenteld. Deze leden brengen in dit verband het volgende naar voren.

Allereerst wordt stilgestaan bij de relatie met het loon. Op grond van bedrijfseconomische principes kan de stelling worden verdedigd dat de loonkosten stijgen als het aantal werkuren daalt. Is dit een objectief criterium conform de basisbepaling? Mag een werkgever dit objectief verdisconteren in het vast te stellen loon?

Ten tweede merken deze leden op dat de «naar rato rechten» op bijkomende geldelijke uitkeringen, dan wel verlofrechten en dergelijke, ook werkelijk naar rato moeten zijn vast te stellen. Is dit ook steeds mogelijk? Zo zouden de leden van de VVD-fractie graag worden geïnformeerd over toepassing bij de volgende voorbeelden:

- een werknemer die alleen op maandag werkt? (gelet op de spreiding van de feestdagen);
- hoe groot is aanspraak van een part-timer op de feestdagen-gratificatie?;
- cursusdagen op kosten van de werkgever;
- recht op onbetaald verlof;
- recht op verhuiskostenvergoeding.

Voorts zijn de leden van de VVD-fractie geïnteresseerd in eventuele consequenties van het onderhavige wetsvoorstel voor werktijden en overwerk. Is dit geheel en al een kwestie van overleg tussen werkgever en werknemer, of is er wellicht toch een relatie met wetgeving, bijvoorbeeld de Arbeidstijdenwet? Ook kan er een situatie ontstaan dat werknemers

door fiscale of sociale regelingen naar uren dienstverband worden gediscrimineerd, positief of negatief; bijvoorbeeld dezelfde ziekenfondsdekking tegen veel lagere premie.

In algemene zin merken de leden van de D66-fractie op dat het vastleggen van het verbod op onderscheid technisch weinig ingewikkeld is, maar in de praktijk veel nadere invulling zal vergen. Dat is op zich geen bezwaar; ook het verbod op middellijke of onmiddellijke discriminatie op grond van geslacht heeft in de afgelopen twintig jaar een belangrijke ontwikkeling juist in de jurisprudentie gekend. Daarbij is de Commissie Gelijke Behandeling (en haar voorlopers) een belangrijk instrument gebleken. De Commissie bundelt deskundigheid, is in de praktijk een belangrijke richtingwijzer voor de rechtsvorming, en is bovendien voor belanghebbenden een instantie met een lage drempel. Het lijkt deze leden dan ook een goede zaak dat de commissie ook voor dit wetsvoorstel wordt ingezet, mede omdat (on)gelijke behandeling op grond van arbeidsduur niet zelden in het verlengde zal liggen van (on)gelijke behandeling op grond van geslacht.

Dat veel rechtsvorming zal plaatsvinden nadat de wet in het Staatsblad is verschenen achten deze leden in dit geval geen bezwaar. Ook andere arbeidsrechtelijke normen, zoals die van «goed werkgeverschap» waarnaar in het commentaar op de wet van de Raad van Centrale Ondernemersorganisaties (RCO) wordt verwezen, zijn op zichzelf vage normen, die in de rechtspraktijk invulling verkrijgen.

Deze leden willen hierna een aantal specifieke vragen stellen over de uitwerking van het wetsvoorstel op bepaalde onderdelen van de arbeidsvoorwaarden.

Wat betreft het overwerk wordt uitvoerig ingegaan op de uitspraak van het Europese Hof (overigens voortvloeiende uit de Europese bepalingen omtrent indirect onderscheid naar geslacht) met betrekking tot overwerktoeslagen. Het Hof is van oordeel dat geen sprake is van een ongerechtvaardigd onderscheid naar arbeidsduur wanneer deeltijdwerkers niet meteen na het verstrijken van hun gebruikelijke werktijd, maar pas na het verstrijken van de volle werktijd recht kunnen doen gelden op overwerktoeslag. De regering trekt daaruit de conclusie dat regelingen, zoals die veelvuldig in CAO's voorkomen, waarin pas na het verstrijken van een bij CAO bepaalde «normale» arbeidsduur overwerktoeslag wordt betaald, ook in de toekomst kunnen blijven bestaan.

Dat alles zegt echter niets over de wenselijkheid van dergelijke regelingen. Nog afgezien van het feit dat de in de CAO bepaalde «normale» arbeidsduur geleidelijk aan minder betekenis krijgt (zoals eerder in de memorie van toelichting wordt betoogd), kan men toch ten aanzien van deeltijdwerkers er niet omheen dat overwerk in het algemeen op dezelfde gronden inconveniënt is als voor voltijdwerkers. In het algemeen zou men dan ook tot de (beleidsmatig bepaalde) conclusie kunnen komen dat overwerktoeslagen aan de orde zouden moeten zijn na het verstrijken van de deeltijd-arbeidsduur, en niet pas na het verstrijken van de volle arbeidsduur. Kan de regering over deze redenering een oordeel geven?

Wat betreft de toeslagen op inconveniënte uren (anders dan bij overwerk dat plaatsvindt na de gebruikelijke arbeidstijd) ligt de situatie weer een slag anders. De memorie van toelichting verwijst op vele plaatsen naar de dynamisering en flexibilisering van de Nederlandse economie. Deze krijgt onder meer gestalte in verlenging van de bedrijfstijden, in verruiming van winkeltijden enzovoort. Behalve dat deze ontwikkeling in hoge mate autonoom tot stand komt onder druk van internationale concurrentie (en dus nauwelijks af te remmen is), kan men deze ontwikkeling bovendien positief beoordelen en dus willen bevoor-

deren, bijvoorbeeld uit een oogpunt van werkgelegenheidsbeleid. Verlenging van bedrijfstijden kan immers leiden tot een betere benutting van het productiepotentieel, tot meer werkgelegenheid en ook nog tot win-win-situaties tussen werkgevers en werknemers wat betreft de behoefte aan flexibilisering (bijvoorbeeld mede in het licht van herverdeling van werk). Maar in dit licht is het zeer wel denkbaar dat de op de oude verhoudingen op de arbeidsmarkt gebaseerde opvattingen over inconveniënties ook aan heroverweging toe zijn. Wat voor de ene werknemer inconveniënt is, hoeft dit voor de andere werknemer niet te zijn. Wordt echter vastgehouden aan de oude inconveniënties (en de daarvoor geldende loontoeslagen), dan belemmert dit verdere flexibilisering van de productie, en daarmee ook de werkgelegenheid van degene voor wie de «oude» inconveniënties niet actueel zijn. Een bijzonder actueel voorbeeld is gelegen in de ruimere winkeltijden, die mede voortgekomen zijn uit de behoefte bij consumenten om op andere dan de tot nog toe gebruikelijke tijden de inkopen te doen. Was dit dertig of zelfs tien jaar geleden nog niet goed denkbaar, thans zet het kabinet in op een drastische verruiming van winkeltijden. Maar daarmee zal ook het werken in de winkel tijdens de avonduren meer gemeengoed gaan worden. Het spiegelbeeld van de maatschappelijke ontwikkelingen is dan ook dat meer en meer werknemers heel wel bereid zijn om tijdens de vroeger ongebruikelijke (avond)uren nu werkzaamheden te verrichten, toeslag of niet. Maar als dit zo is, dan zou het vasthouden aan de bestaande toeslagen in de detailhandel leiden tot het minder aantrekkelijk maken van openingsuren tijdens de avond. Voor het zittende personeel is dit wellicht in sommige gevallen een voordeel, voor eventueel aan te trekken nieuw personeel bepaald niet. Zou nu in de detailhandel de neiging ontstaan om openstelling tijdens de avonduren, wat door de wetgever niet langer wordt verboden, in de praktijk af te remmen door hoge inconveniëntietoelagen, dan moet dit naar het oordeel van deze leden als een ongewenste ontwikkeling worden gezien, juist met het oog op nieuwe werkgelegenheid.

Deze kwestie raakt nauw aan de gelijke behandeling van deeltijd- en voltijdwerknemers, aangezien het in de avonduren niet zelden ook om deeltijdwerk zal gaan. Waar evenwel in de memorie van toelichting uitgebreid wordt ingegaan op diverse arbeidsvoorwaardelijke regelingen, daar is de tekst op dit punt buitengewoon summier. Er wordt slechts opgemerkt dat het niet verstrekken van een toeslag voor arbeid op inconveniënte uren onder omstandigheden objectief gerechtvaardigd kan worden. Op de vraag welke omstandigheden dit dan zijn wordt echter niet ingegaan. Het valt deze leden dan ook op dat het normstellend karakter van deze passage, waar dit in andere passages (ook met het oog op de ontwikkeling van jurisprudentie) duidelijk aanwezig is, hier niet terug te vinden valt.

Dit is te meer relevant waar in paragraaf 9 van de memorie van toelichting juist deze kwestie cruciaal blijkt in de vraag of deze wet per saldo wellicht zou kunnen leiden tot afname van de werkgelegenheid met ten minste 3000 banen (1500 arbeidsjaren) in directe zin. Ook in deze paragraaf wordt eigenlijk vrij achteloos verwezen naar de mogelijkheid dat de toeslagen voor inconveniëntie in discussie komen. Nu valt voorzichtigheid op het gebied van arbeidsvoorwaarden te waarderen aangezien dit de verantwoordelijkheid betreft van werkgevers en werknemers. Maar achteloosheid met betrekking tot een negatieve ontwikkeling van de werkgelegenheid valt van een kabinet bepaald niet te waarderen. Naar het oordeel van deze leden zou het kabinet in dit geval bepaald minder voorzichtig moeten zijn, gelet op de mogelijk negatieve werkgelegenheidsgevolgen, die zich juist voor deeltijdwerkers zouden kunnen voordoen, en zich bovendien merendeels aan de onderkant van de arbeidsmarkt bevinden, waar de werkloosheid toch al grote zorgen baart.

8. Commissie gelijke behandeling

Het voorstel om de rol van de Commissie Gelijke Behandeling, zoals genoemd in de Algemene wet gelijke behandeling, ook voor dit wetsvoorstel te activeren vinden de leden van de PvdA-fractie een goede zaak.

De leden van de D66-fractie verwezen naar hetgeen zij hierover onder paragraaf 7 hadden opgemerkt.

9. Gevolgen voor bedrijfsleven en werkgelegenheid

De leden van de fractie van de PvdA constateren met betrekking tot de passages in de memorie van toelichting over de CBS gegevens (pag. 17–20 van de memorie van toelichting) met de regering dat «nauwkeuriger becijfering nauwelijks mogelijk is». Dat er meer gelijke behandeling van mannen en vrouwen zal komen op basis van dit wetsvoorstel is wel een hard gegeven, zo dachten zij.

De memorie van toelichting noemt de Duitse wetgeving (pag. 21) waar ook een verbod van onderscheid op grond van arbeidsduur in de wet is opgenomen alsmede een afwijkingsmogelijkheid op basis van «zakelijke» gronden. Kan de regering weergeven wat de Duitse wetgeving verstaat onder «zakelijke gronden»?

Uit de toelichting blijkt dat het voorstel tot kostenverhogingen en verlies aan banen zal leiden in met name de niet-CAO-sector, en dan weer in het bijzonder in de detailhandel. De leden van de VVD-fractie acht dergelijke effecten ongewenst.

Deze leden zien gaarne een nadere beschouwing over de gemaakte opmerkingen en verzoeken om zodanige wijzigingen in het voorstel dat de genoemde bezwaren c.q. onduidelijkheden worden voorkomen.

De leden van de D66-fractie verwezen met klem naar hetgeen zij hierover onder paragraaf 7 hadden opgemerkt. Zij achten het teleurstellend dat het kabinet zich, hoewel onder bepaalde condities een belangrijk verlies van werkgelegenheid zou kunnen ontstaan van 3000 directe banen in de detailhandel, vermeerderd met een onbekend aantal indirecte banen, geen grotere vrijheid heeft veroorloofd op het punt van de inconveniëntietoelagen. Behoort het niet tot de verantwoordelijkheid van een kabinet om ontwikkelingen, die de werkgelegenheid (en daarmee het algemeen belang) bedreigen, te signaleren en van een passend commentaar te voorzien, ook al gaat het hier wat betreft de primaire verantwoordelijkheid om de verantwoordelijkheid van sociale partners, zo vragen de leden van de D66-fractie.

De voorzitter van de commissie,
De Jong

De griffier van de commissie,
Pe