

Vergaderjaar 1998–1999

26 358

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

1.1. Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt aan werknemers in de markt- en overheidssector een wettelijke aanspraak te bieden op aanpassing van de arbeidsduur. In het Regeerakkoord heeft het kabinet het voornemen hiertoe vastgelegd. Het wetsvoorstel houdt in dat de werkgever een verzoek van een werknemer om de arbeidsduur aan te passen honoreert, tenzij dit op grond van zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen niet van hem verwacht kan worden. Bij de aanpassing van de arbeidsduur kan het zowel gaan om vermindering als om vermeerdering van de arbeidsduur.

In het Regeerakkoord is opgenomen dat een Kaderwet Arbeid en Zorg wordt voorbereid.¹ Doel van deze wet is om de combinatie van arbeid en zorg beter mogelijk te maken. Het gaat om een samenhangende regeling van de mogelijkheden voor verlof en deeltijd. In het Regeerakkoord is aangeduid dat de bestaande wettelijke verlofvormen op elkaar moeten worden afgestemd en gebundeld en dat een kader moet worden geschapen waarbinnen het sparen voor verlof op grond van CAO-afspraken of individuele overeenkomsten wordt bevorderd. Verder moet er een nader omschreven, termijngeladen recht op zorgcalamiteitenverlof komen en een verkenning plaatsvinden naar de mogelijkheid van een wettelijk recht op betaald zorgverlof. Daarnaast geeft het Regeerakkoord aan dat er een wettelijk, geclausuleerd recht op aanpassing van de arbeidsduur in het leven moet worden geroepen en dat de wettelijke regeling voor 1 januari 1999 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

Het is uiteindelijk de bedoeling dat de Wet aanpassing arbeidsduur een onderdeel is van de Kaderwet arbeid en zorg. Deze wet zal in fasen tot stand komen. Het streven is erop gericht om begin 1999 een beleidsnotitie aan het parlement aan te bieden. Aangezien op het moment van indiening van het onderhavige wetsvoorstel nog geen duidelijkheid bestaat over de inhoud van de Kaderwet, is ervoor gekozen het recht op aanpassing van de arbeidsduur vooralsnog in een zelfstandige wet op te nemen. Bij de uitwerking van de Kaderwet zal hierover nadere besluitvorming plaatsvinden.

¹ Kamerstukken 1997–1998, nr. 26 024.

Hierna wordt in paragraaf 1 ingegaan op maatschappelijke ontwikkelingen die relevant zijn voor het wetsvoorstel aanpassing arbeidsduur. In paragraaf 2 zet de regering de noodzaak uiteen om een recht op aanpassing van de arbeidsduur in te voeren. De vormgeving van de bepaling wordt in paragraaf 3 toegelicht. In de paragrafen 4 en 5 komen respectievelijk de internationale context en de financiële gevolgen van het wetsvoorstel aan de orde.

1.2. Relevante maatschappelijke ontwikkelingen

1.2.1 De ontwikkeling van deeltijdwerk

De groei van deeltijdarbeid is in ons land de afgelopen 15 jaar aanzienlijk geweest. In Nederland wordt onder deeltijd verstaan: betaalde arbeid die regelmatig gedurende minder uren wordt verricht dan gebruikelijk is in het bedrijf, de bedrijfstak of overheidssector. Deeltijdwerk is heel lang vooral een keuze van vrouwen geweest die betaald werk met zorg voor de kinderen willen combineren. Daarom is de omvang van deeltijdarbeid met name toegenomen in sectoren en functies waar veel vrouwen werkzaam zijn. Ook bij veel bedrijven is er vanouds een behoefte aan deeltijdwerkers, zeker daar waar de wekelijkse bedrijfstijd de overeengekomen wekelijkse arbeidsduur overtreft. In de detailhandel, horeca en gezondheidszorg komt deeltijdarbeid daarom al veel voor. Nederland is in Europa inmiddels koploper in deeltijdwerk. De Sociale Nota 1999 vermeldt dat 38% van de werkende Nederlanders in deeltijd werkt. Een opmerkelijk verschil met Zweden en het Verenigd Koninkrijk, die met circa 25% tweede staan op de ranglijst. Nog steeds komt het leeuwendeel van deeltijdwerk voor rekening van vrouwen: 68% van de vrouwen werkt in deeltijd, 17% van de mannen. Overigens zijn de kleine deeltijdbanen van minder dan 12 uur hierbij meegeteld (Sociale Nota 1999).

De groei van deeltijdwerk past in de ontwikkelingen zoals die zich in onze samenleving aftekenen. Steeds meer vrouwen streven naar economische (en financiële) zelfstandigheid en dus naar mogelijkheden om betaald werk met andere verantwoordelijkheden te combineren. Ook mannen willen in toenemende mate een aandeel hebben in de zorg en opvoeding van hun kinderen. Een evenwichtiger verdeling van arbeid- en zorgtaken over vrouwen en mannen wordt dan ook gewenst. Deeltijdwerk is een structurele oplossing voor de problemen die zich hierbij kunnen voordoen.

De behoefte van vrouwen en mannen om al naar gelang de levensfase tot een bepaalde verdeling van arbeid- en zorgtaken te komen en dus te variëren in arbeidsduur, kan sporen met het streven van arbeidsorganisaties naar meer flexibiliteit. Deeltijdarbeid kan een bijdrage leveren aan het flexibiliseren van de werk- en bedrijfstijden en aan het afstemmen van de personeelsbezetting aan het werkaanbod. Door een groeiende (internationale) concurrentie hebben bedrijven steeds meer baat bij een flexibele inzet van mensen met diverse arbeidspatronen. Ook de toenemende krapte op de arbeidsmarkt brengt arbeidsorganisaties ertoe tegemoet te komen aan behoeften van werknemers aan wisselende arbeidstijden en -patronen.

Een grotere differentiatie in arbeidspatronen en meer mogelijkheden voor deeltijdwerk dienen derhalve in toenemende mate zowel de belangen van werkgevers als van werknemers. Dit weerspiegelt zich in steeds meer afspraken over deeltijdarbeid in cao's.

Ook om andere redenen wordt een groei van deeltijdarbeid wenselijk gevonden. Door de ontgroening en vergrijzing van de beroepsbevolking is het nodig het arbeidsaanbod te vergroten. Dit versterkt niet alleen het economisch draagvlak voor de collectieve lasten maar bevordert ook de

arbeidsparticipatie. Daarnaast kunnen de capaciteiten van vrouwen en mannen beter worden benut.

Naarmate vrouwen en mannen evenwichtiger deelnemen aan het arbeidsproces, wordt de behoefte nog groter om de tijd voor betaald werk en voor andere verantwoordelijkheden flexibeler in te delen. Er is eenvoudigweg tijd nodig om bijvoorbeeld te zorgen, maatschappelijke taken op zich te nemen, de samenhang in leefverbanden te consolideren, of om zich te scholen. Tussen de gewenste en feitelijke arbeidspatronen staan echter verschillende belemmeringen. Een overgeorganiseerd bestaan is bij velen hiervan het gevolg.

De individuele tijdsdruk is het grootst bij werkende ouders met jonge kinderen. Deze neemt af wanneer openingstijden en bereikbaarheid van voorzieningen beter aansluiten op de behoeften van mensen die zowel arbeid als zorgtaken hebben.¹ Maar ook deeltijdwerk is een van de structurele voorzieningen die de tijdsdruk kunnen verlichten.

Op grond van hiervoor geschetste maatschappelijke ontwikkelingen spannen overheid en sociale partners zich al geruime tijd in, een ieder vanuit een eigen verantwoordelijkheid, om deeltijdarbeid te bevorderen. Een belangrijke voorwaarde daartoe is tot stand gebracht met het verbod op het maken van onderscheid tussen werknemers naar arbeidsduur (Stb. 1996, 391).² Inmiddels is in nagenoeg alle overheidssectoren een geclausuleerd recht op deeltijd in de afzonderlijke rechtspositieregelingen opgenomen.

1.2.2. Stichting van de Arbeid

De Stichting van de Arbeid heeft in 1993 de nota «Overwegingen en aanbevelingen ter bevordering van deeltijdarbeid en differentiatie in arbeidsduurpatronen» uitgebracht. In deze nota plaatst de Stichting het verschijnsel «deeltijdarbeid» in een breed perspectief: de toenemende behoefte aan differentiatie in arbeids(duur)patronen bij werknemers én werkgevers.

De Stichting van de Arbeid onderschrijft de noodzaak om deeltijdarbeid te bevorderen en de condities voor deeltijdarbeid te verbeteren. Zij beveelt de contractpartijen aan een bepaling in cao's op te nemen met de volgende strekking: de werkgever honoreert een verzoek van een werknemer om zijn arbeidsduur aan te passen, tenzij dit redelijkerwijs op grond van zwaarwegende bedrijfsbelangen niet van hem kan worden gevergd. Volgens de Stichting gaat het bij aanpassing van de arbeidsduur, al naar gelang de levensfase van de betrokken werknemer, zowel om vermindering als om verlenging van de arbeidsduur.

In 1997 heeft de Stichting van de Arbeid haar aanbevelingen geëvalueerd. Zij constateert dat er sinds 1993 weliswaar veel is gebeurd, maar niet genoeg. De Stichting heeft opnieuw een oproep gedaan aan de CAO-partijen om de aanbevelingen te volgen. Een aantal voorlichtende activiteiten is door de Stichting gepland om deeltijdarbeid verder te stimuleren in achterblijvende sectoren (met en zonder cao) en in hogere/specialistische functies.

1.2.3. De Emancipatieraad

De Emancipatieraad heeft in 1993 het (ongevraagde) advies «wettelijk recht op volwaardig deeltijdwerk» gepubliceerd. De Raad legt hierin de nadruk op emancipatoire eisen die aan een beleid gericht op het bevorderen van deeltijdarbeid kunnen worden gesteld. De financiële zelfstandigheid staat daarbij centraal.

De Emancipatieraad vindt een wettelijk recht op deeltijdarbeid (verminde-

¹ Commissie Dagindeling, «Tijd voor arbeid en zorg», eindadvies, april 1998.

² Wet van 3 juli 1996, houdende wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet in verband met het verbod tot het maken van onderscheid tussen werknemers naar arbeidsduur.

ring van de arbeidsduur) een wenselijk en geëigend middel om tot een betere verdeling van de betaalde en onbetaalde arbeid te komen. Regelingen in cao's en bedrijven ziet de Raad niet als alternatief voor een wettelijk recht op deeltijdarbeid, maar als ondersteunend en aanvullend. Met een wettelijk recht op deeltijdarbeid kunnen immers ook die sectoren worden bereikt waar sociale partners en ondernemingsraad weinig invloed kunnen of willen doen gelden. Regelingen in cao's en bedrijven bieden bovendien de mogelijkheid om de wettelijke normen toe te spitsen op specifieke knelpunten en omstandigheden.

De Raad is van mening dat de werkgever een verzoek van de werknemer tot vermindering van de werktijd alleen mag weigeren, als zwaarwegende belangen van bedrijfsorganisatorische aard zich daartegen verzetten. Schaarste op de arbeidsmarkt noemt de Raad een legitieme reden om een verzoek tot deeltijdarbeid te weigeren, mits er sprake is van een reëel bedrijfsorganisatorisch knelpunt. Deze weigeringsgrond komt voldoende tegemoet aan specifieke knelpunten in het midden- en kleinbedrijf. Daarom is het volgens de Raad niet nodig de weigeringsgrond te differentiëren naar de grootte van een bedrijf.

1.2.4. Commissie Dagindeling, Tijd voor arbeid en zorg (april 1998)

De commissie constateert dat de arbeidstijden nog te eenzijdig vanuit het bedrijfsbelang worden vastgesteld en er onvoldoende aandacht is voor het combineren van werk met zorgverantwoordelijkheden. De commissie meent dat gevarieerde arbeidspatronen (deeltijdwerk, variabele arbeidstijden en verlof) tegemoet kunnen komen aan de behoeften van zowel werkgevers als werknemers. Daarbij komt het erop aan – in een arbeidsorganisatie – te zoeken naar een ander, beter evenwicht tussen de tegengestelde belangen van werkgevers en werknemers. Zo'n nieuw evenwicht komt volgens de commissie niet vanzelf tot stand. Daarom acht zij een aantal wettelijke rechten en regelingen noodzakelijk. Deze moeten in cao's en vervolgens in de arbeidsorganisatie worden vertaald. De commissie is van oordeel dat de onderhandelingspositie van de werknemer door een wettelijk recht op aanpassing van de arbeidsduur wordt versterkt en daarmee het gewenste veranderingsproces wordt versneld. Een wettelijk recht is ook nodig, omdat lang niet alle werknemers onder een cao vallen.

Volgens de commissie hebben deeltijdbanen bij voorkeur een omvang van 20 tot 32 uur, want dan zijn het volwaardige banen. Het recht op aanpassing van de arbeidsduur omvat volgens de commissie daarom ook het recht op vermeerdering van de arbeidsduur.

1.2.5. Initiatief-wetsvoorstel van de leden Rosenmöller, Van Nieuwenhoven en Bakker

Op 24 februari 1998 hebben de Tweede Kamerleden Rosenmöller, Van Nieuwenhoven en Bakker een initiatiefwetsvoorstel ingediend, houdende wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met de wenselijkheid deeltijdwerk en differentiatie van arbeidsduurpatronen te bevorderen (Wet Bevordering deeltijdarbeid en differentiatie arbeidsduur).¹ Het betreft een wettelijk recht op aanpassing van de arbeidsduur dat wordt neergelegd in de Arbeidstijdenwet (artikel 4:1a).

Dit tweede initiatiefwetsvoorstel volgt op het eerste initiatiefwetsvoorstel van het Tweede Kamerlid Rosenmöller, Bevordering deeltijdarbeid (Kamerstukken 23 216), uit 1993. Het eerste voorstel werd na wijziging in maart 1996 door de Tweede Kamer aanvaard en is in december 1997 door de Eerste Kamer verworpen. Het behelsde een geclausuleerd recht op vermindering van de overeengekomen arbeidsduur met maximaal 20%. Met het tweede wetsvoorstel beogen de initiatiefnemers enerzijds

¹ Kamerstukken II 1997/98, nr. 25 902.

deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen te stimuleren en anderzijds te bevorderen dat bij het vaststellen van de arbeids- en rusttijden meer rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden en verantwoordelijkheden van werknemers. Zwaarwegende maatschappelijke en economische belangen zijn hiermee gediend. Het wetsvoorstel spreekt van «aanpassing» van de arbeidsduur. Werknemers die meer óf minder uren willen gaan werken, kunnen zich op deze bepaling beroepen. De werkgever hoeft een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur niet in te willigen, als dit op grond van zwaarwegende bedrijfsbelangen niet kan worden gevegd. Serieuze problemen bij de herbezetting van vrijkomende uren of veiligheidsrisico's kunnen bijvoorbeeld het honoreren van het verzoek in de weg staan. Ook een verzoek om verruiming van de arbeidsduur kan een werkgever naast zich neerleggen, als de inwilliging van dat verzoek zou leiden tot onvrijwillig ontslag van een andere werknemer.

1.2.6. Initiatief-wetsvoorstel van het lid Bijleveld-Schouten

Het doel van het initiatiefwetsvoorstel van het Tweede Kamerlid Bijleveld-Schouten¹ houdende wijziging van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten in verband met het stellen van regels inzake het combineren van arbeid en zorg (hierna: initiatiefwetsvoorstel Bijleveld-Schouten) is het vergroten van de mogelijkheden om betaalde arbeid en zorg te combineren. Onderdeel van deze kaderwet is een recht op deeltijdarbeid naast onder meer een aanpassing van het ouderschapsverlof, de financiering loopbaanonderbreking en de invoering van een (onbetaald) zorgverlof van drie maanden.

Volgens de initiatiefneemster zijn verlofregelingen en deeltijdarbeid niet voor alle werknemers toegankelijk. Zij stelt voor een bepaling in het Burgerlijk Wetboek (artikel 657 BW) op te nemen die de werkgever verplicht op verzoek van de werknemer de overeengekomen arbeidsduur te verminderen met ten hoogste 20%.

De werkgever kan op grond van gewichtige redenen het verzoek weigeren. Dit is het geval, wanneer hij door het inwilligen van het verzoek voor onoverkomelijke problemen wordt gesteld. Het belang van de werkgever dient dan afgewogen te worden tegen het belang van de werknemer. Als een verzoek van de werknemer wordt geweigerd, kan hij een beroep doen op een daartoe door de Sociaal-Economische Raad ingestelde bemiddelingscommissie.

Voor ondernemingen met minder dan 10 werknemers geldt een afwijkende regeling: de werkgever moet dan zelf voorzien in een regeling voor deeltijdarbeid.

Twee jaar ná het van kracht worden van de kaderwet treedt het recht op deeltijdarbeid in werking. Werkgevers en werknemers krijgen daarmee de gelegenheid zelf een regeling te treffen die de mogelijkheden om arbeid- en zorgtaken te combineren vergroot.

1.2.7. Verhouding tot de initiatief-wetsvoorstellen Rosenmöller II en Bijleveld

Het gaat bij het onderhavige wetsvoorstel om een zelfstandige wet. Dit in tegenstelling tot de eerder vermelde initiatief-wetsvoorstellen. Hieronder zullen de belangrijkste verschillen tussen het onderhavige wetsvoorstel en de initiatief-wetsvoorstellen worden besproken.

Het initiatief-wetsvoorstel Bijleveld-Schouten voorziet via een wijziging van het Burgerlijk Wetboek (nieuw artikel 657) alleen in een mogelijkheid om de arbeidsduur te verminderen met maximaal 20%.

¹ Kamerstukken II 1997/98, nr. 26 009.

Het initiatief-wetsvoorstel Rosenmöller II voorziet in een mogelijkheid de arbeidsduur aan te passen door een wijziging van de Arbeidstijdenwet (artikel 4:1a). De argumentatie daarvoor is dat artikel 4:1 Arbeidstijdenwet weliswaar de werkgever aanspoort om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van zijn werknemers, zoals bijvoorbeeld zorgtaken, maar dat deze aansporing zich uitsluitend beperkt tot het ondernemingsbeleid met betrekking tot de arbeids- en rusttijden. Terecht wordt in de toelichting bij het voorgestelde artikel 4:1a Arbeidstijdenwet opgemerkt dat artikel 4:1 van die wet niet expliciet betrekking heeft op de arbeidsduur. De initiatiefnemers geven aan dat gezien de doelstelling en de geschiedenis van de totstandkoming van de Arbeidstijdenwet het voor de hand ligt een eventuele wettelijke bepaling ter bevordering van deeltijdarbeid en ter vergroting van de arbeidsduurdifferentiatie toe te voegen aan deze wet. Om die reden stellen de initiatiefnemers voor een bepaling na artikel 4:1 van de Arbeidstijdenwet op te nemen.¹

De Arbeidstijdenwet geeft een normering voor de arbeids- en rusttijden en de beleidsvoering terzake, maar ziet niet op de arbeidsduur als arbeidsvoorwaarde. Om deze reden is het uit een oogpunt van systematiek beter om de aanpassing van de arbeidsduur als arbeidsvoorwaarde niet in de Arbeidstijdenwet te regelen.

In tegenstelling tot de beide initiatief-wetsvoorstellen, wordt in het onderhavige wetsvoorstel een (niet-limitatieve) opsomming gegeven van het begrip zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang. Overigens gaat het initiatief-wetsvoorstel Bijleveld uit van het begrip gewichtige redenen. Hieraan wordt echter in het initiatiefwetsvoorstel geen nadere invulling gegeven.

Het initiatief-wetsvoorstel Rosenmöller c.s. II geeft aan dat de werkgever het verzoek om aanpassing van de arbeidsduur binnen redelijke termijn moet inwilligen. In het onderhavige wetsvoorstel is evenals in het initiatief-wetsvoorstel Bijleveld-Schouten niet gekozen voor inwilliging van het verzoek binnen een redelijke termijn, maar is het tijdstip van indiening van het verzoek aan een termijn gebonden, namelijk 4 maanden voor de beoogde datum van ingang van de aanpassing.

Het voorliggende wetsvoorstel bepaalt dat de werknemer een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur een keer per twee jaar kan doen. Ook het initiatief-wetsvoorstel-Bijleveld-Schouten bepaalt dat een werknemer een verzoek om aanpassing opnieuw na verloop van bepaalde tijd kan indienen (zij het pas na drie jaar), dit in tegenstelling tot het initiatief-wetsvoorstel-Rosenmöller c.s. II dat terzake geen termijn noemt.

In tegenstelling tot de beide initiatief-wetsvoorstellen wordt in het onderhavige wetsvoorstel expliciet aangegeven dat de werkgever en de werknemer overleg moeten voeren over het verzoek om aanpassing van de arbeidsduur. Bij dit overleg kan een bepaalde invulling worden gegeven aan de aanpassing van de arbeidsduur. Bovendien kent het wetsvoorstel een bepaling die de werkgever ertoe verplicht om in elk geval een maand voor de beoogde datum van ingang van de aanpassing van de arbeidsduur zijn beslissing aan de werknemer mee te delen. Als hij dit niet doet wordt de arbeidsduur aangepast overeenkomstig het verzoek van de werknemer.

De initiatief-wetsvoorstellen voorzien in een afwijking of uitsluiting van de wettelijke regeling op grond van afspraken bij CAO/de OR of Personeelsvertegenwoordiging. Het voorliggende wetsvoorstel gaat uit van een individueel recht op aanpassing van de arbeidsduur. Afwijking van de minimumregeling ten nadele van werknemers op basis van collectieve

¹ Kamerstukken II 1997/098, 25 902 nr. 3 blz. 5-6.

afspraken is niet mogelijk. Ten voordele van werknemers afwijken is wel mogelijk.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt een ontslagbescherming ingevoerd voor de werknemer die een verzoek doet om aanpassing van de arbeidsduur. De initiatief-wetsvoorstellen voorzien niet in een ontslagbescherming.

2. Standpunt van de regering over een wettelijk recht op aanpassing van de arbeidsduur

De regering heeft op grond van verschillende overwegingen besloten tot het invoeren van een geclausuleerd recht op aanpassing van de arbeidsduur. De voorgestelde wet zal van toepassing zijn op de markt- en overheidssector. Van dit wetsvoorstel gaat een aantal positieve effecten uit. Het arbeidsaanbod en de werkgelegenheid (in personen) worden erdoor vergroot. Ook werknemers die meer uren willen werken, kunnen een beroep doen op dit recht. Voor de uren dat zij meer willen werken, zijn deze werknemers op dat moment onvrijwillig werkloos. Dit geclausuleerde recht biedt hen de kans hun onvrijwillige werkloosheid te bestrijden. Het wetsvoorstel verbetert ook de mogelijkheden om betaald werk met andere verantwoordelijkheden te combineren. Een betere verdeling van arbeid- en zorgtaken tussen vrouwen en mannen is het gevolg. Hierdoor kunnen de arbeidsduurpatronen gevarieerder worden en dat kan heel goed aansluiten bij de behoefte van bedrijven aan meer flexibiliteit.

Het potentieel aan deeltijdwerkers

Ondanks de opmerkelijke groei van deeltijdarbeid is de verdeling over mannen en vrouwen, over de sectoren en over functies nog altijd buitengewoon scheef. Niet alleen in de bouw, maar ook in de communicatiesector zijn deeltijdbanen schaars. Hetzelfde geldt voor hogere en specialistische functies.

Uit het onderzoek «Tussen wens en realiteit» (SZW, februari 1997) komt naar voren dat 22% van de mannelijke werknemers de afgelopen twee jaar een meer of minder uitgesproken wens heeft gehad om in deeltijd te werken. De helft van die mannen onderneemt geen actie. De andere helft doet dit wel en daarvan lukt het een kwart om in deeltijd te gaan werken. In het onderzoek wordt geconstateerd dat de belangrijkste belemmeringen blijken te liggen in de beeldvorming: angst voor statusverlies en «het kan niet in mijn functie».

Ook de Sociale Nota 1999 vermeldt dat lang niet alle wensen van vrouwen om meer uren en van mannen om minder uren te werken, worden gehonoreerd. «Bijna 13 procent van de mannen zou liever minder uren willen werken dan zij nu doen, terwijl nog geen 4 procent meer uren prefereert. Wanneer de gewenste omvang van de werkweek deel zou uitmaken van een (nieuwe) afspraak/regeling tussen beide partners binnen het huishouden zou zelfs 35 procent van de mannen minder uren willen werken. Het percentage mannen dat in samenspraak met de partner meer uren zou willen werken, daalt tot onder de 2. Ruim 18 procent van de vrouwen zou meer uren willen werken dan zij doen. Het grootste deel van die vrouwen werkt nu in een deeltijdbaan van minder dan 20 uur. Bijna 12 procent van de vrouwen zou liever minder uren willen werken dan nu. Het grootste deel van deze vrouwen heeft nu een voltijdbaan en zou liever een grote deeltijdbaan willen hebben. Wanneer er sprake zou zijn van een (nieuwe) afspraak/regeling tussen beide partners zou ruim 26 procent van de vrouwen meer uren willen werken, terwijl 15 procent dan korter zou willen werken.»

Per saldo zou de honorering van deze wensen maximaal 70 000 extra banen kunnen opleveren. Het potentieel aan deeltijdwerkers wordt hoe dan ook onvoldoende benut.

Behoefte aan aanvullende wetgeving

Een sterker instrument dan de stimulerende activiteiten van sociale partners en het ondersteunend overheidsbeleid is nodig om het potentieel aan deeltijdwerkers aan te boren. Zelfregulering in de marktsector biedt, zo blijkt uit de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, hiervoor onvoldoende garanties. De groei in deeltijdarbeid heeft zich vooral in die geledingen voorgedaan waar deeltijdarbeid al vanzelfsprekend is. Uit onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat in ongeveer 60% van de cao's (75 van de 125 cao's) een of andere bepaling over deeltijdwerk voorkomt, waarvan het karakter sterk uiteenloopt.¹ De Stichting van de Arbeid heeft na een analyse van deze gegevens geconstateerd dat slechts 27 cao's (21%) een regeling bevatten die werkelijk houvast bieden aan werknemers en werkgevers om afspraken over deeltijdwerk te maken. In 28 cao's is iets opgenomen over de uitbreiding of vermindering van uren. Er zijn 50 cao's zonder een afspraak over de aanpassing van de arbeidsduur.²

Overigens stelt de Stichting ook vast dat bij het maken van afspraken nogal eens te automatisch gedacht wordt aan vermindering van de arbeidsduur, terwijl volgens haar met het oog op de toenemende differentiatie van arbeids(duur)patronen ook het (weer) verlengen van de arbeidsduur tot de mogelijkheden moet behoren.

In sectoren, ondernemingen en in functieniveaus die niet of nauwelijks zijn bereikt door haar aanbevelingen, bestaan volgens de Stichting, kennelijk weerstanden of belemmeringen. Ook gelet op het gegeven dat ongeveer 17% van de werknemers niet onder een (algemeen verbindend verklaarde) cao valt, is aanvullende wetgeving nodig om het potentieel aan deeltijdwerkers te mobiliseren.

Betekenis van een recht op aanpassing van de arbeidsduur

- Aan de behoefte van individuele werknemers om al naar gelang de levensfase tot een bepaalde verdeling van arbeid- en zorgtaken te komen wordt door bedrijven verschillend tegemoetgekomen. In bepaalde bedrijfstakken/sectoren bestaan wel mogelijkheden om deze behoefte gestalte te geven, in andere bedrijfstakken/sectoren niet of nauwelijks. In die zin is sprake van een ongelijke situatie voor werknemers. Met een wettelijke norm wordt een waarborg geschapen waar iedere werknemer zich (blijvend) op kan beroepen.
- De afgelopen jaren hebben diverse werknemers zich tot de burgerlijke rechter gewend met het verzoek om de arbeidsduur te verminderen. Het verzoek is dan gebaseerd op het beginsel van goed werkgeverschap (artikel 7:611 BW) en/of een beroep op onvoorziene omstandigheden ex artikel 6:258 BW. Uit de beschikbare uitspraken (voor wat het civiele recht betreft) blijkt dat het voor werknemers niet eenvoudig is om langs deze weg deeltijdwerk af te dwingen. De uitspraken zijn bovendien niet eenduidig. De enkele keer dat het verzoek om deeltijdarbeid wel werd toegewezen, overigens voor een proefperiode, ging het om een combinatie van bijzondere omstandigheden: de betrokken werknemers werkten al geruime tijd in deeltijd (bijvoorbeeld door ouderschapsverlof en het opnemen van vakantiedagen); er waren geen indicaties dat het werken in deeltijd problemen opleverde; de werkgever had de afwijzing onvoldoende onderbouwd. Daarnaast ging het in al deze gevallen om een vermindering van de arbeidsduur in verband met de zorg voor kinderen. De toetsing van de

¹ Arbeidsinspectie, Emancipatie in arbeidsorganisaties; Den Haag, maart 1997.

² Evaluatie van de nota inzake deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen, 10 oktober 1997.

- rechter beperkt zich veelal tot de beoordeling van de vraag of de werkgever zich wel heeft gedragen als «goed werkgever».
- Een duidelijke norm in de wet is gewenst om de verlangde groei van deeltijdarbeid te ondersteunen. De redenen van de werknemer voor een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur zijn niet relevant. Ongeacht de redenen voor het verzoek dient de werkgever dit in te willigen, tenzij er een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang is.
 - Een «meerwaarde» van het wetsvoorstel ten opzichte van de huidige situatie is ook dat vastgelegd wordt dat het behalve om een vermindering, ook kan gaan om een verlenging van de arbeidsduur. Procedures waarbij de werknemer heeft getracht een vermeerdering van zijn arbeidsduur bij de rechter af te dwingen hebben zich – voor zover bekend – nog niet voorgedaan. Vooral vrouwen met kleine deeltijdbanen zijn gebaat bij deze mogelijkheid. Deze ondersteunt desgewenst hun streven naar economische en financiële zelfstandigheid.
 - Het wetsvoorstel voorziet bovendien in een kader voor individueel overleg tussen werkgever en werknemer dat de ruimte laat voor maatwerk.

Baten en lasten voor een onderneming of dienst

Hoe als gevolg van het wetsvoorstel de balans van kosten en baten in een onderneming of dienst uitvalt, is afhankelijk van verschillende factoren. Met de herbezetting van vrijkomende uren zijn kosten gemoeid. Het aantrekken van nieuw personeel leidt tijdelijk tot extra kosten op het gebied van werving, selectie en inwerken. De administratieve lasten, overhead- en opleidingskosten nemen structureel toe, omdat deze vaak direct samenhangen met het aantal werknemers. De opleidingskosten betekenen daarnaast een investering in het personeel die ook baten oplevert. Wanneer een werknemer in eenzelfde functie gelijktijdig een verzoek doet om uitbreiding van zijn arbeidsduur, kunnen deze (kosten-) effecten zich ook tegengesteld of niet voordoen.

Er kan sprake zijn van een iets minder efficiënte bedrijfsvoering als het aantal deeltijdwerkers in een bedrijf of dienst toeneemt, omdat de werkzaamheden vaker overgedragen moeten worden. Hier staat echter tegenover dat de flexibiliteit van een bedrijf of dienst groter kan worden. De mogelijkheden om bedrijfstijden en arbeidstijden op elkaar af te stemmen zijn immers ook toegenomen.

Een bedrijf of dienst kan ook baten verwachten van de mogelijkheid tot aanpassing van de arbeidsduur. De als gevolg van het wetsvoorstel verwachte groei van de werkgelegenheid kan tot besparingen in de sociale zekerheid leiden. Bedrijven hebben daar voordeel van, al naar gelang deze zich uiten in lagere (sociale) lasten. Omdat werknemers naar keuze en behoefte meer kunnen variëren in arbeidsduur en -tijden, zullen ze meer tevreden zijn met hun arbeidssituatie. Daarnaast betekent werken in deeltijd voor werknemers een minder lang aaneengesloten werkbelasting. Een positief effect op het ziekteverzuim en de arbeidsongeschiktheid kan hiervan het gevolg zijn.

Gezien de acceptatie van deeltijdwerk en het gebruik van andere vormen van flexibele arbeidsrelaties in bepaalde sectoren blijken daar de voordelen voor een werkgever op te wegen tegen genoemde bijkomende kosten. In paragraaf 6 worden de gevolgen van het wetsvoorstel voor werkgevers uitgebreider toegelicht.

Relatie met de Arbeidstijdenwet

De positieve effecten van een recht op aanpassing van de arbeidsduur zijn mede afhankelijk van de mogelijkheden om arbeidstijden en bedrijfstijden beter op elkaar af te stemmen. Bij de evaluatie van de Arbeidstijdenwet (de ATW), die is voorzien in 2000, zal daarom ook worden gezien of de

ATW de beoogde effecten van het recht op aanpassing van de arbeidsduur, waaronder een grotere flexibiliteit van bedrijven, bevordert.

Conclusie

Alles afwegende acht de regering het aangewezen een recht op aanpassing van de arbeidsduur in te voeren, te meer daar het een geclausuleerde aanspraak betreft. Daar waar deeltijdwerk geen vanzelfsprekende zaak is, verloopt het bevorderen van deeltijd te traag of stagneert het proces zelfs. De bestaande instrumenten schieten te kort om het aanwezige potentieel aan deeltijdwerkers te kunnen benutten. Ook met het oog op onvervulbare vacatures op de arbeidsmarkt is een vergroting van het totale arbeidsaanbod gewenst. Er is een brede consensus in de samenleving over de noodzaak van een verdere groei van deeltijdarbeid. Uit economische en maatschappelijke motieven wordt dat van belang geacht.

Het recht op aanpassing van de arbeidsduur biedt werknemers met kleine deeltijdbanen de kans op economische zelfstandigheid. Het percentage vrouwen met een baan van 20 uur of minder is in Nederland opmerkelijk hoog.

Wanneer er meer mogelijkheden komen voor het werken in deeltijd, beantwoordt dit aan de behoefte aan flexibele arbeidspatronen van zowel werknemers als werkgevers. Werkdruk die voortkomt uit een gebrek aan tijd voor andere verantwoordelijkheden, wordt door deeltijdarbeid effectief bestreden. De kans op (blijvende) uitval neemt daardoor af. Vanuit het besef dat werknemers in verschillende fasen van hun leven de behoefte hebben om hun arbeidsduur nu eens te beperken dan weer uit te breiden is een individueel recht op aanpassing van de arbeidsduur dringend nodig.

Samenvattend noemt de kabinetsnota Kansen op Combineren (september 1997) vijf voordelen van een toename van deeltijdwerk:

- meer werkgelegenheid (in personen);
- bestrijding van onvrijwillige werkloosheid (van mensen die meer uren willen werken);
- betere verdeling van betaalde en onbetaalde arbeid tussen mannen en vrouwen;
- betere mogelijkheden om arbeid en zorg in organisatorische zin te combineren;
- meer flexibiliteit in ondernemingen.

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

Het recht op aanpassing van de arbeidsduur beoogt een impuls te geven aan een evenwichtige verdeling van onbetaalde en betaalde arbeid. Het moet een versterking betekenen en niet leiden tot onbedoelde tegengestelde economische en maatschappelijke effecten. Daarom houdt dit wetsvoorstel ook een geclausuleerd recht op aanpassing van de arbeidsduur in. Aanpassing houdt zowel vermindering als vermeerdering in. Van het recht op aanpassing van de arbeidsduur kan onder omstandigheden geen gebruik kan worden gemaakt. Een geclausuleerd recht beantwoordt aan de diversiteit van bedrijven, in het bijzonder aan de bedrijfseconomische en -organisatorische omstandigheden die zich daarbij kunnen voordoen.

Werkingsfeer

Het voorgestelde wettelijk recht geldt zowel voor werknemers in de zin van het Burgerlijk Wetboek die op basis van een arbeidsovereenkomst

werkzaam zijn, als voor degenen die krachtens een publiekrechtelijke aanstelling werkzaam zijn in dienst van een bestuursorgaan.

Een geclausuleerd recht op deeltijd (vermindering van de arbeidsduur) is nu al voor alle overheidssectoren, behalve voor het militaire personeel van de sector Defensie, opgenomen in de afzonderlijke rechtspositie-regelingen. Het wetsvoorstel heeft echter niet alleen betrekking op vermindering van de arbeidsduur maar ook op uitbreiding. Omdat voor de marktsector in dit wetsvoorstel een formeel wettelijk recht wordt neergelegd, past het in de normaliseringsgedachte deze ook voor het overheidspersoneel te laten gelden.

Vermindering en uitbreiding van de arbeidsduur

Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid van vermindering of uitbreiding van de overeengekomen arbeidsduur. Werknemers- en werkgeversorganisaties op centraal niveau hebben er nooit twijfel over laten bestaan dat het bij aanpassing van de arbeidsduur om beide varianten dient te gaan. Beide mogelijkheden zijn nodig zowel om tot een evenwichtige verdeling van onbetaalde en betaalde arbeid te kunnen komen, als om het streven van vrouwen naar economische en financiële onafhankelijkheid te ondersteunen.

Zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen

Er kunnen zwaarwegende bedrijfs- en dienstbelangen in het geding zijn die tot ernstige problemen leiden, als het verzoek om vermindering dan wel vermeerdering van de arbeidsduur wordt gehonoreerd. In die gevallen moet een werkgever kunnen weigeren om het verzoek in te willigen. Bij zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen zal het in ieder geval gaan om economische, technische en operationele belangen. In (de toelichting op) artikel 2, lid 5 en 6, wordt nader ingegaan op het begrip zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang.

De regering acht het niet nodig de weigeringsgrond verder te differentiëren naar de grootte van het bedrijf of dienst(onderdeel). Het is van belang om hierbij de grote heterogeniteit van het midden- en kleinbedrijf (MKB) voor ogen te houden. In bepaalde delen van het MKB, zoals in de detailhandel en de horeca komt deeltijdarbeid al veel voor. In andere delen van het MKB bestaan, net zoals dat in grote bedrijven het geval kan zijn, weerstanden die de invoering van deeltijdarbeid in de weg staan. De voorgestane weigeringsgrond komt afdoende tegemoet aan de specifieke knelpunten en omstandigheden die zich in een bedrijf of dienst – ongeacht de omvang – kunnen voordoen en waarop een werkgever zich kan beroepen bij het weigeren van een verzoek tot aanpassing van de arbeidsduur.

Als een werknemer het tenslotte niet eens is met de afwijzing van zijn verzoek om aanpassing van de arbeidsduur ofwel met de vormgeving ervan, dan kan hij een beroep doen op de rechter. Werknemers in de marktsector en arbeidscontractanten bij de overheid kunnen terecht bij de kantonrechter, ambtenaren bij de bestuursrechter.

Overlegvereiste

De primaire verantwoordelijkheid voor het stimuleren en het vormgeven van deeltijdarbeid ligt bij individuele werkgevers en werknemers. Het gaat immers om de verandering van een belangrijk onderdeel – de arbeidsduur – van individuele contracten of aanstellingen; een verandering die door beide partijen gedragen moet worden en dus ook uitvoerbaar moet zijn. In de wet is daarom niet alleen tot uitdrukking gebracht dat de werknemer de gewenste aanpassing van de arbeidsduur tijdig kenbaar moet maken,

maar ook dat over het verzoek overleg plaats vindt tussen de werkgever en de werknemer.

Onmiddellijke werking

Het wetsvoorstel heeft onmiddellijke werking. Dit betekent dat de regeling niet alleen van toepassing is op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, maar ook op hetgeen bij haar inwerkingtreding bestaat. Werknemers, wier arbeidsverhouding ten tijde van de inwerkingtreding van de wet reeds voldoet aan de terzake van het recht op aanpassing van de arbeidsduur gestelde voorwaarden (de arbeidsrelatie bestaat al minstens dan een jaar), kunnen een verzoek om aanpassing doen. Met andere woorden, zij hoeven niet te wachten tot een jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van de wet.

4. Internationaal

- EU-richtlijn deeltijd van 15 december 1997;
De EU-richtlijn over deeltijd (97/81/EG) moet in 2000 ingevoerd zijn. De richtlijn is gericht op de uitvoering van een raamovereenkomst over deeltijdarbeid die algemene brancheoverkoepelende organisaties (Unice, CEEP, EVV) hebben afgesloten. De richtlijn heeft betrekking op alle werknemers die werken uit hoofde van een arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding.
De bedoeling van de richtlijn is om de gelijke behandeling van deeltijdarbeid en de invoering ervan te bevorderen. Nu dit wetsvoorstel een (geclausuleerd) recht op aanpassing van de arbeidsduur in het leven roept, wordt ruimschoots aan de strekking van deze richtlijn voldaan.
- ILO-verdrag 175 en aanbeveling 182 inzake Deeltijdarbeid
Het Verdrag en de bijbehorende Aanbeveling zijn in 1994 tot stand gekomen. Het Verdrag dwingt tot een wettelijke regeling met betrekking tot gelijke behandeling van vol- en deeltijdwerkers ten aanzien van de beloning. De Wet verbod op onderscheid tussen werknemers op grond van arbeidsduur heeft betrekking op alle arbeidsvoorwaarden inclusief de beloning. Ratificatie van het Verdrag, welke naar verwachting op korte termijn zal plaatsvinden, behoeft dan ook niet te leiden tot nadere wetgeving.

5. Gevolgen voor bedrijfsleven en werkgelegenheid en budgettaire aspecten

In principe heeft het wetsvoorstel betrekking op alle werkgevers in Nederland. Inclusief het onderscheid naar werkadressen of vestigingen zijn dit er ongeveer 360 000. In de gezondheids- en welzijnzorg, de horeca, de handel, het onderwijs, de zakelijke en overige dienstverlening wordt relatief veel werk in deeltijd verricht. In de bouw, de energiesector, de delfstoffenwinning en de industrie wordt relatief veel in voltijd gewerkt. In de sectoren waar nog veel voltijdbanen bestaan, zou een relatief grote vraag naar vermindering van arbeidsduur kunnen ontstaan, terwijl in sectoren waar relatief al veel in deeltijd gewerkt wordt, zich een grotere vraag naar verlenging van de arbeidsduur zou kunnen voordoen. De uit de wet voortvloeiende kosten en baten hangen samen met de wijze waarop de wet in de praktijk zal uitwerken.

Over het verzoek om aanpassing van de arbeidsduur vindt overleg plaats tussen de werkgever en werknemer. Aan dergelijk overleg zijn kosten verbonden in de zin van tijd en loonkosten. Het wetsvoorstel biedt werknemers een (geclausuleerde) aanspraak die eventueel kan worden afgedwongen, in die zin kan er sprake zijn van een

toename van procedures. Door echter duidelijkheid te verschaffen over de reikwijdte van het begrip zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen en door de overlegverplichting tussen werkgever en werknemer is er ruimte gecreëerd voor maatwerk en kunnen naar verwachting de meeste verzoeken intern worden afgedaan. Hieraan kunnen ook de procedurele voorschriften zoals opgenomen in artikel 2 van de wet bijdragen.

Als het in werking treden van de onderhavige wet aanpassing arbeidsduur leidt tot een verminderd arbeidsaanbod, dan zullen er tijdelijk extra kosten zijn voor het werven, selecteren en inwerken van nieuw personeel. De administratieve lasten, overhead- en opleidingskosten zullen structureel toenemen, omdat deze vaak direct zijn gerelateerd aan het aantal mensen dat werkzaam is in een bedrijf. Overigens kunnen de opleidingskosten gezien worden als een investering in human capital. Hiervan mag verwacht worden dat de baten op langere termijn opwegen tegen de kosten.

Van een iets minder efficiënte bedrijfsvoering zal sprake zijn, indien werkzaamheden vaker overgedragen moeten worden. Dit zal echter grotendeels samenhangen met de aard en het niveau van het werk. De voordelen van deeltijdarbeid blijken voor de werkgever in bepaalde sectoren op te wegen tegen bijkomende kosten, gezien de acceptatie van deeltijdarbeid in deze sectoren en het gebruik van andere vormen van flexibele arbeidsrelaties. Ook in sectoren waar nu nog relatief weinig deeltijdarbeid voorkomt, zou sprake kunnen zijn van een dergelijk evenwicht tussen kosten en voordelen.

Tot slot, het wetsvoorstel bevat ook een «spiegelbepaling» in de vorm van een vermeerdering van de arbeidsduur. Bovenstaande (kosten)effecten zullen zich dus ook tegengesteld of niet voordoen.

De baten van het wetsvoorstel kunnen ook liggen in een grotere interne flexibiliteit van arbeidsorganisaties als gevolg van een grotere differentiatie in arbeidsduur. De Stichting van de Arbeid¹ heeft hier al eerder op gewezen. Een grotere differentiatie in arbeidsduur zal de efficiëntie in de bedrijfsvoering kunnen verbeteren, omdat werkgevers daardoor de bedrijfs- en arbeidstijden beter op elkaar kunnen afstemmen. Tot slot zou het realiseren van de verschillende arbeidsduurwensen kunnen leiden tot een grotere tevredenheid met de werkkring, en daarmee tot een hogere productiviteit van werknemers.

Verkorting van de arbeidsduur betekent voor een werknemer een minder lang aaneengesloten werkbelasting. Mogelijk brengt ook dat een hogere productiviteit met zich mee. Een grotere tevredenheid met de werkkring kan zich uiten in minder ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Dat levert de werkgever dan zowel een besparing op in de kosten tengevolge van de loondoorbetalingsplicht bij ziekte als een besparing in de vervangingskosten.

Het CBS en OSA hebben onderzoek verricht naar de wensen van werknemers over hun arbeidsduur. Verwacht wordt dat het aantal verzoeken om een kortere arbeidsduur duidelijk hoger ligt dan het aantal verzoeken om verlenging van de arbeidsduur. Volledige honorering van de wensen die in deze onderzoeken geuit zijn en een volledige herbezetting van de vrijvallende uren kunnen resulteren in maximaal 70 000 extra banen van 38 uur. Overigens valt niet uit te sluiten dat het aantal extra banen lager uitvalt. Te verwachten valt immers dat niet alle aanvragen zullen worden gehonoreerd en dat een gedeelte van de vrijgekomen uren misschien niet wordt opgevuld. Ook dan wordt echter nog steeds per saldo een positief effect verwacht op de werkgelegenheid. Dit impliceert dat een positief effect verwacht mag worden voor de rijksbegroting (Algemene Bijstandswet) en de premiegefinancierde regelingen (met name werkloosheidsverzekeringen). Bedrijven kunnen

¹ Stichting van de Arbeid, «Evaluatie van de nota inzake deeltijdarbeid en differentiatie van arbeidsduurpatronen», Den Haag, 1997.

hier ook baat bij hebben, voorzover deze besparing resulteert in lagere (sociale) lasten.

Echter, omdat de omvang van het werkgelegenheidseffect moeilijk valt in te schatten en ook op voorhand niet is aan te geven welk deel van deze extra arbeidsplaatsen door uitkeringsgerechtigden zal worden bezet, is het op dit moment niet mogelijk een betrouwbare raming van deze mogelijke besparingen te geven.

Gevolgen voor de werklust van de rechterlijke macht

Het wetsvoorstel biedt werknemers een (geclausuleerd) recht dat eventueel in rechte geldend kan worden gemaakt. In die zin kan er sprake zijn van een toename van procedures en dus van een grotere belasting van de rechterlijke macht. Door echter duidelijkheid te verschaffen over de reikwijdte van het begrip zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen en door de overlegverplichting tussen werkgever en werknemer is er ruimte gecreëerd voor maatwerk en kunnen naar verwachting de meeste verzoeken in onderling overleg worden afgedaan. Ook de procedurele voorschriften zoals opgenomen in artikel 2 van het wetsvoorstel kunnen hieraan bijdragen. Of er per saldo sprake zal zijn van een toe- of afname van de belasting van de rechterlijke macht is niet op voorhand te zeggen. Na invoering van de wet zal bestudeerd worden wat de daadwerkelijke effecten zijn. Bij de evaluatie van de wet zullen de geïnventariseerde effecten betrokken worden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In dit voorgestelde artikel wordt de personele werkingssfeer van de wet aangegeven. De wet is van toepassing op (overheids)werkgevers en -werknemers die, hetzij op grond van een arbeidsovereenkomst, hetzij op grond van een publiekrechtelijke aanstelling bij die werkgevers in dienst zijn.

Artikel 2, eerste lid

In dit voorgestelde artikellid wordt beschreven aan welke voorwaarden de werknemer moet voldoen voordat een verzoek tot wijziging van de arbeidsduur kan worden gedaan. Uit de eerste volzin van dit artikellid vloeit voort dat een verzoek om aanpassing alleen betrekking kan hebben op het aantal uren in het kader van de eigen functie. De onderhavige regeling is niet van toepassing als er een vacature is in een andere functie. Een dergelijke vacature kan niet via een verzoek om vermeerdering van de arbeidsduur worden vervuld. Een werknemer die in aanmerking wil komen voor een andere – openstaande – functie zal de daarvoor in de onderneming gebruikelijke sollicitatieprocedure moeten volgen, waarbij uiteraard de geschiktheid van de kandidaat een rol speelt. Een secretaresse zal binnen de organisatie waar zij werkzaam is, niet met een beroep op deze wet in aanmerking komen voor de functie van receptioniste.

Een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur kan uitsluitend worden gedaan indien de werknemer ten minste een jaar in dienst is geweest bij de werkgever; dit voorschrift garandeert dat er sprake is van een zekere binding met de werkgever. Bovendien bestaat het recht op aanpassing van de arbeidsduur alleen als de dienstbetrekking in Nederland wordt vervuld.

Tenslotte is bepaald dat arbeidsverhoudingen die elkaar met tussenpozen van niet meer dan drie maanden opvolgen worden samengeteld voor de berekening van de termijn van een jaar. Hetzelfde geldt voor arbeidsver-

houdingen die elkaar opvolgen tussen een werknemer en verschillende werkgevers die ten aanzien van de verrichte arbeid als elkaars opvolgers zijn aan te merken. Doel van dit voorschrift is te voorkomen dat de werkgever door het inlassen van tussenpozen of door ten aanzien van dezelfde arbeid af te wisselen met een andere werkgever (bijvoorbeeld een uitzendbureau) bewerkstelligt dat de termijn van een jaar niet wordt bereikt.

Artikel 2, tweede lid

In dit artikellid is bepaald dat voor militairen bij algemene maatregel van bestuur een recht op onbezoldigd buitengewoon verlof wordt geregeld in verband met de aanpassing van de arbeidsduur. Achtergrond daarvan is dat het militair personeel van het ministerie van Defensie anders dan andere ambtenaren, niet worden aangesteld voor een bepaalde functie en voor een bepaald aantal uren.

Achtergrond daarvan is dat militairen ten behoeve van de krijgsmacht te allen tijde inzetbaar en beschikbaar moeten zijn. Aan de aanstelling als militair is om die reden geen vaste arbeidsduur verbonden. Voor militairen bestaat dan ook strikt genomen niet de mogelijkheid van aanpassing van arbeidsduur in die zin dat de aanstelling wordt aangepast. Op grond van dit artikellid wordt echter bij algemene maatregel van bestuur geregeld dat voor militairen aanpassing van de arbeidsduur gelijk wordt gesteld met onbetaald buitengewoon verlof. Deze algemene maatregel van bestuur kent materieel dezelfde voorschriften als het onderhavige wetsvoorstel, met dien verstande dat het verlof telkens voor bepaalde tijd wordt verleend en dat het verlof indien het dienstbelang dit vordert door of namens de Minister van Defensie kan worden opgeschort.

Artikel 2, derde lid

Op grond van het voorgestelde derde lid moet de werknemer ten minste vier maanden voor de beoogde datum van ingang van de aanpassing het verzoek doen. Deze voorwaarde geeft de werkgever een redelijke termijn waarbinnen hij de inrichting en de organisatie van het werk kan afstemmen op de gewijzigde arbeidsduur van de werknemer en bijvoorbeeld in geval van deeltijd, te voorzien in vervanging. Het verzoek moet schriftelijk gedaan worden. De nadere voorschriften met betrekking tot het verzoek – het aangeven van het tijdstip van ingang, de opgave van het aantal uren en de spreiding daarvan – komen overeen met de regeling terzake voor het ouderschapsverlof (zie artikel 644, vijfde lid, Boek 7 BW). In het voorgestelde derde lid wordt tevens bepaald, dat de werknemer een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur een keer per twee jaar kan doen. Uitgangspunt bij de keuze voor deze termijn is dat de werknemer met enige regelmaat een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur moet kunnen doen, maar dat dit niet mag leiden tot een frequente inbreuk op de continuïteit van de bedrijfsvoering. Een termijn van twee jaren is in dit verband redelijk. Indien de werkgever het verzoek niet kan inwilligen vanwege een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang, kan een werknemer een verzoek pas weer doen nadat twee jaar zijn verstreken. Veranderen echter de omstandigheden zodanig dat het zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang zich niet meer voordoet, er komt bijvoorbeeld vacature-ruimte vrij, dan is het denkbaar dat de werkgever als goed werkgever een verzoek in overweging moet nemen. De werkgever kan de werknemer niet houden aan de termijn van twee jaar. Van de termijn mag op grond van het voorgestelde achtste lid niet ten nadele van de werknemer worden afgeweken. Een afspraak bijvoorbeeld in het kader van een CAO om deze termijn op één jaar te stellen is wel toegestaan.

Artikel 2, vierde lid

In het voorgestelde vierde lid van artikel 2 wordt expliciet vastgelegd dat de werkgever en de werknemer overleg moeten voeren over het verzoek van de werknemer om de arbeidsduur aan te passen. Dit betekent dat overleg gevoerd dient te worden over het gewenste tijdstip van ingang van de aanpassing, de gewenste omvang en de gewenste spreiding over de week. Dit overleg kan, indien partijen tot overeenstemming komen, leiden tot een nadere invulling van de gevraagde aanpassing van de arbeidsduur. Leidt het overleg niet tot overeenstemming, om redenen als in het vierde lid vermeld, dan kan dit resulteren in hetzij intrekking van het verzoek om aanpassing van de arbeidsduur hetzij afwijzing van het verzoek. De werknemer kan in een dergelijke situatie zich ook akkoord verklaren met een van zijn verzoek afwijkend voorstel tot aanpassing van de werkgever. Het is de werkgever die de spreiding van de uren over de week vaststelt. Deze bevoegdheid is aan de werkgever gegeven omdat hij verantwoordelijk is voor de efficiency en de effectiviteit van de bedrijfsvoering. Het kan gebeuren, dat na de totstandkoming van de afspraken tussen de werkgever en de werknemer over de aanpassing van de arbeidsduur, er situaties ontstaan die nopen tot een wijziging van de afgesproken spreiding van de uren over de week. Daarvoor biedt het algemene overeenkomstenrecht en met name artikel 258 van Boek 6 BW voldoende aanknopingspunten.

Artikel 2, vijfde lid

In het voorgestelde vijfde lid van artikel 2 is bepaald dat de werkgever het verzoek om aanpassing van de arbeidsduur inwilligt, tenzij zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen zich daartegen verzetten. De term dienstbelang wordt gebruikt, omdat dit de gebruikelijke terminologie is in het kader van het ambtenarenrecht.

Een en ander betekent dat de werkgever de mogelijkheid heeft om, als er zich daadwerkelijk knelpunten zouden voordoen bij inwilliging van het verzoek, dit verzoek niet te honoreren.

De verschillende aspecten van het verzoek moeten door de werkgever in onderlinge samenhang worden gezien. Zowel het gewenste tijdstip van ingang, de gewenste omvang van de aanpassing als de gewenste spreiding die de werknemer in zijn verzoek heeft aangegeven, moeten door de werkgever worden ingewilligd, tenzij zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen zich daartegen verzetten. Het is van belang dat de werkgever de werknemer inzicht geeft in de argumenten voor afwijzing van het verzoek, mede met het oog op eventuele rechterlijke procedures.

Artikel 2, zesde lid

In het voorgestelde zesde lid van artikel 2 is opgenomen in welke situaties er in ieder geval sprake is van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang ingeval van vermindering van de arbeidsduur. Het gaat hierbij niet om een limitatieve opsomming. Bij vermindering van de arbeidsduur is in ieder geval sprake is van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang als er zich ernstige problemen voor de bedrijfsvoering voordoen bij de herbezetting van de vrijkomende uren.

Daarnaast worden ook ernstige problemen op het gebied van de veiligheid en ernstige roostertechnische problemen genoemd als voorbeeld. Voor de defensie- en politie-organisatie en particuliere veiligheidsdiensten kan het op het gebied van de veiligheid bijvoorbeeld gaan om de noodzakelijke, volledige inzetbaarheid van eenheden. Voor militair personeel van de defensie-organisatie gaat het daarbij met name

om varen, vliegen en oefenen alsmede de daadwerkelijke inzet van de krijgsmacht en de voorbereiding daarop en voltijdse opleidingen in verband met het functioneren van de krijgsmacht.

Artikel 2, zevende lid

In dit artikellid is opgenomen in welke situaties er in ieder geval sprake is van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang ingeval van vermeerdering van de arbeidsduur. Het gaat hier, evenals in het zesde lid, niet om een limitatieve opsomming. Bepaald is dat bij uitbreiding van de arbeidsduur er in ieder geval sprake is van een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang als er zich ernstige financiële of organisatorische problemen voordoen of indien zich ernstige problemen voordoen wegens het niet voorhanden zijn van voldoende werk. Zo zal in het algemeen sprake zijn van een ernstig financieel probleem, indien een verstrekte subsidie in het kader van de gesubsidieerde arbeid niet toereikend is om de kosten te betalen die voortvloeien uit de vermeerdering van de arbeidsduur. Het ontbreken van formatieruimte of (personeels)budget is ook een zwaarwegend bedrijfs- of dienstbelang. In dit verband kan er bijvoorbeeld op worden gewezen dat overheidswerkgevers met betrekking tot het aantal beschikbare functies binnen de vastgestelde formatieruimte moeten blijven. Uiteraard zal de uitbreiding van de arbeidsduur niet verder kunnen gaan dan het aantal uren dat voor de betreffende arbeidsorganisatie als maximale arbeidsduur geldt.

Artikel 2, achtste lid

Met dit voorgestelde artikellid wordt beoogd te voorkomen dat de werkgever een verzoek om aanpassing van de arbeidsduur naast zich neerlegt, of dat hij, door tot het laatste moment te wachten met een beslissing, de werknemer lange tijd in onzekerheid laat over zijn beslissing. Neemt de werkgever de termijn van een maand voor het beoogde tijdstip van ingang van de aanpassing niet in acht, dan geldt de arbeidsduur als aangepast in overeenstemming met het verzoek van de werknemer, dat wil zeggen het tijdstip van ingang van de aanpassing, de omvang daarvan en de spreiding van de uren over de week.

Artikel 2, negende lid

Ten nadele van de werknemer kan niet van dit artikel worden afgeweken. Het artikel heeft in die zin een dwingendrechtelijk karakter. Dit laat onverlet de mogelijkheid om ten voordele van de werknemer af te wijken, bijvoorbeeld door op CAO-niveau de termijn van een jaar in het eerste lid te verkorten.

Artikel 3

In dit artikel wordt een ontslagbescherming ingevoerd voor de werknemer die een verzoek doet om aanpassing van de arbeidsduur. Een dergelijke bescherming komt overeen met die welke is neergelegd in art. 670 lid 7 Boek 7 BW in het kader van het ouderschapsverlof. Aangezien het voorliggende wetsvoorstel het karakter heeft van een zelfstandige regeling, die zowel van toepassing is op werknemers in de zin

van titel 7.10 BW als op ambtenaren, is het ontslagverbod ook opgenomen in de onderhavige regeling.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. E. Verstand-Bogaert

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties a.i.,
G. Zalm

De Minister van Defensie a.i.,
G. Zalm