

Vergaderjaar 2011–2012

30 532

Wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met vereenvoudiging van die wet

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 maart 2012

Hierbij doe ik u toekomen het eindrapport¹ en het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de vereenvoudigde Arbeidstijdenwet 2007².

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Rijksoverheid.nl/onderwerpen/werktijden/documenten en publicaties (kamerstukken).

Kabinetsreactie evaluatie vereenvoudigde ATW (2007)

1. Aanleiding

In het kader van het Actieprogramma vereenvoudiging SZW-regelgeving is op 1 april 2007 de vereenvoudigde Arbeidstijdenwet (ATW) van kracht geworden. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel is op verzoek van uw Kamer een evaluatie van de effecten van de voorgestelde wijzigingen 3 jaar na inwerkingtreding toegezegd¹.

Overleg met sociale partners heeft mijn ambtsvoorganger tot de conclusie gebracht dat 3 jaar na inwerkingtreding te kort is om effecten van de wijzigingen op de werkvloer te kunnen verwachten. Dit niet in de laatste plaats omdat verschillende sectoren op grond van een overgangsbepaling nog tot 1 april 2008 hebben kunnen doorwerken op basis van de oude normen. Mijn ambtsvoorganger heeft uw Kamer geïnformeerd² dat hij om deze reden heeft besloten de wijzigingen van de ATW te zullen evalueren na de gebruikelijke periode van 5 jaar na inwerkingtreding, dat wil zeggen per 1 april 2012. Hiermee is uw Kamer akkoord gegaan. Met bijgaand evaluatieonderzoek vereenvoudigde ATW (2007) voldoe ik aan deze evaluatieverplichting.

2. Uitgangspunten vereenvoudigde ATW en wetsevaluatie

De minimumvoorschriften voor arbeids- en rusttijden zijn opgenomen in de ATW. De ATW voorziet in de mogelijkheid om van deze normen af te wijken voor arbeid in bepaalde sectoren of arbeid in bepaalde omstandigheden. De overheid stelt minimumvoorschriften voor arbeids- en rusttijden vanuit twee beweegredenen. Ten eerste ter bescherming van de veiligheid, gezondheid en het welzijn van de werknemer en ten tweede ter vergemakkelijking van de combinatie van werk en privé. De minimumvoorschriften bieden niet alleen bescherming aan de werknemer, maar grijpen ook in op de bedrijfsvoering van ondernemingen en instellingen en bepalen de mate waarin werkgevers en werknemers zelf verantwoordelijk kunnen zijn voor arbeids- en rusttijden.

De ATW is per 1 april 2007 vereenvoudigd met als motto: «minder regels en meer verantwoordelijkheid voor burgers en bedrijven». Minder regels rond arbeids- en rusttijden biedt meer mogelijkheden voor bedrijven om de arbeidspatronen af te stemmen op de situatie binnen het bedrijf waardoor sneller kan worden ingespeeld op wijzigende omstandigheden in de sector of de onderneming. Tevens biedt de vereenvoudiging ruimte voor werknemers om tot een betere afstemming tussen werk en privé te kunnen komen. Meer ruimte voor maatwerk dus, maar ook meer verantwoordelijkheid, om de gegeven ruimte op een verantwoorde manier in te vullen.

3. Belangrijkste wetswijzigingen in 2007

Om werkgevers en werknemers op individueel niveau meer ruimte te bieden om binnen de door de wet gestelde normen met elkaar maatwerkafspraken over arbeids- en rusttijden te maken, is de ATW langs twee – onderling gerelateerde – wegen vereenvoudigd. De belangrijkste vereenvoudiging is de vervanging van het dubbele normenstel door een stelsel met een enkelvoudige norm³. Dit maakt het mogelijk dat op ondernemingsniveau gebruik kan worden gemaakt van de ruimste normen zonder dat daarvoor eerst een collectieve regeling (cao of bedrijfsakkoord) tussen de betrokken sociale partners tot stand is gekomen. Tevens is het aantal normen verminderd en zijn normen verruimd⁴.

¹ Handelingen TK 2005–2006, nr. 103, pag. 6325.

² Kamerstukken II, 30 532, nr. 27.

³ T.a.v. het maximum aantal nachtdiensten, het maximum aantal achtereenvolgende diensten in reeks met nachtdiensten, het minimum aantal vrije zondagen per jaar, de minimum pauze en de maximum arbeidstijd per 4 weken geldt nog een «dubbele» norm. D.w.z. bij collectieve regeling kan gebruik worden gemaakt van een ruimere norm.

⁴ Wekelijks rust, pauzeregeling, arbeid op zondag, arbeidstijd per dienst, per week, per 4 weken en per 16 weken, nachtarbeid en consignatie.

Het vereenvoudigde normstelsel is gebaseerd op een unaniem SER-advies uit 2005¹ en sluit aan op datgene wat internationaal als basisbescherming voor werknemers is afgesproken.

In 2011 heb ik laten onderzoeken in welke mate de wetwijzigingen invloed hebben gehad op afspraken over arbeids- en rusttijden op cao- en bedrijfsniveau en op arbeidspatronen (zie bijlage voor opzet evaluatieonderzoek).

4. Conclusies op hoofdlijnen van de wetsevaluatie

Het evaluatieonderzoek wijst uit dat werkgevers en werknemers in het algemeen tevreden zijn over de ruimte die de vereenvoudigde ATW biedt voor het maken van maatwerkafspraken. De cao is een belangrijk instrument waar het gaat om het maken van afspraken op het terrein van arbeidsvoorwaarden waarvan arbeids- en rusttijden een onderdeel uitmaken. Sinds de wetwijziging is het onderwerp «arbeidstijden» bij cao-onderhandelingen vaker op de agenda geplaatst. Aangezien de afspraken over arbeids- en rusttijden in cao's meestal minder ver gaan dan de uiterste grenzen van de ATW, is het doorgaans de werkgeverspartij die het onderwerp agendeert en is haar inzet verruiming. Met name in cao's waarbij bedrijven zijn aangesloten die te maken hebben met sterke fluctuaties in de vraag naar producten of diensten en die behoefte hebben aan een flexibele inzet van personeel, is gebruik gemaakt van de uiterste grenzen van de nieuwe ATW. In de overige gevallen blijkt het resultaat bij cao-onderhandelingen doorgaans neer te komen op een herbevestiging van eerdere cao-afspraken, afspraken dus die in het algemeen minder ver gaan dan de ruimte die de ATW biedt. Daar waar het overleg heeft geleid tot verruimingen waren deze in de meeste gevallen ook mogelijk geweest onder de oude wetgeving. Of de wetwijziging hiervoor de directe aanleiding is geweest is op basis van het evaluatieonderzoek niet te zeggen.

Ook uit het onderzoek onder bedrijven blijkt dat zowel van werkgevers- als van werknemerszijde beperkte behoefte bestaat om de grenzen van de ATW op te zoeken en om bestaande bedrijfsafspraken te wijzigen. Het uiteindelijke effect van de vereenvoudigde ATW op zowel cao- en bedrijfsafspraken als arbeidspatronen – vijf jaar na inwerkingtreding – is dan ook beperkt. Gezien de toenemende behoefte van werkgevers aan flexibilisering van werktijden om in te spelen op uitbreiding of vermindering van de productievraag en de klantbehoeften, is het mogelijk dat in de komende jaren de gewijzigde ATW verder zal doorwerken op cao- en bedrijfsafspraken en roosters. Werkgevers hebben in het evaluatieonderzoek te kennen gegeven in een nieuwe onderhandelingsronde op verruiming te zullen inzetten.

In ongeveer 10% van de cao's in Nederland is aantoonbaar gebruik gemaakt van de extra ruimte die de nieuwe ATW biedt, d.w.z. deze cao's bevatten één of meer bepalingen die onder de oude ATW niet mogelijk waren geweest. In sommige gevallen is de toepassing van die ruimte door een bedrijf aan voorwaarden gebonden, bijvoorbeeld die van instemming door het medezeggenschapsorgaan. Omgekeerd zijn er ook cao's waarin op het gebied van arbeidstijden weinig is geregeld, zowel voor als na 2007. Ook deze cao's bieden daarmee theoretisch de mogelijkheid om op bepaalde onderdelen de ruimte van de wet volledig te benutten. Uiteraard geldt dit eveneens voor bedrijven die niet aangesloten zijn bij een cao. De reden dat dit laatste doorgaans toch niet gebeurt is gelegen in het feit dat, naast de mogelijkheden van de cao, ook factoren als het productieproces en bestaande afspraken tussen werkgever en werknemers in hoge mate bepalen in welk arbeidspatroon er gewerkt wordt.

¹ SER-advies *Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet*, publicatienr. 05/03, Den Haag 2005

Algemeen kan gesteld worden dat de ruimte die een cao- of de afwezigheid ervan – biedt doorgaans niet 1 op 1 in de bedrijfsregeling wordt overgenomen. Het percentage bedrijven dat bepalingen in bedrijfsafspraken opneemt en/of doorvoert in arbeidspatronen, die onder de oude wet niet mogelijk waren geweest, wordt geschat op 1 à 2 procent.

Bij veranderingen in bedrijfsafspraken over arbeids- en rusttijden speelt de ondernemingsraad bijna altijd een rol. Uit het onderzoek blijkt dat de opstelling van de ondernemingsraad en de invulling die deze geeft aan zijn taken op het gebied van arbeids- en rusttijden, vergelijkbaar is met de situatie van voor de wetwijziging. Uit het onderzoek blijkt niet dat zijn positie als overlegpartner op bedrijfsniveau onder druk is komen te staan.

Verder blijkt dat – hoewel partijen het er in het algemeen over eens zijn dat door de wijzigingen de ATW inderdaad is vereenvoudigd – de ATW nog steeds ingewikkelde materie is en de kennis van de ATW in het algemeen en de wijzigingen in het bijzonder, bij bedrijven niet altijd optimaal is. Zo wijzen werkgeverspartijen op de complexiteit van de regels rondom nachtarbeid.

Daar waar werkgeverspartijen wijzen op de complexiteit van de regels, beoordelen de werknemerspartijen sommige regels, zoals die bij nachtarbeid, vooral als te ruim, hetgeen volgens deze partijen ongewenste situaties kan opleveren. De vakbeweging vreest de gevolgen van het verlies aan zeggenschap, omdat daardoor de uiterste grenzen van de wet makkelijker door de werkgever toegepast kunnen worden. Het onderzoek wijst echter uit dat de uiterste grenzen beperkt worden overgenomen in zowel cao- en bedrijfsafspraken als arbeidspatronen. Dit impliceert dat in het overleg tussen werkgevers en werknemers de balans in zeggenschap ongewijzigd is gebleven.

5. Beleidsimplicaties

In de uitkomsten van het evaluatieonderzoek ziet het kabinet voornamelijk geen aanleiding tot (her)aanpassingen van de normeringen en/of de systematiek van de wet. Het doel van de vereenvoudiging was werkgevers en werknemers meer ruimte te geven om in gezamenlijk overleg en op een verantwoordelijke wijze tot maatwerkafspraken over arbeidstijden te komen. Het evaluatieonderzoek wijst uit dat werkgevers en werknemers doorgaans van mening zijn dat de vereenvoudigde ATW voldoende ruimte biedt voor maatwerkafspraken. De wetwijziging heeft in cao's en in bedrijven in de praktijk nog weinig gevolgen voor afspraken over arbeids- en rusttijden en roosters. Het vergrote ATW-kader wordt vooral daar toegepast waar het vanuit de aard van de werkzaamheden relevant is.

Incidenteel en in specifieke sectoren kan er sprake zijn van knelpunten met de ATW. Het evaluatieonderzoek, dat er op gericht was een algemeen beeld te krijgen en aantoonde dat de ATW in het algemeen voldoende ruimte biedt, sluit dat niet uit. Voor dergelijke sectorspecifieke knelpunten is aanpassing van de algemene normering van de ATW echter niet noodzakelijk. Voor dergelijke gevallen biedt de ATW, uiteraard binnen de kaders van de Europese regelgeving, de mogelijkheid afwijkende normen te stellen via het *Arbeidstijdenbesluit*. Dit gebeurt naar aanleiding van verzoeken vanuit de desbetreffende sector. Bij de beoordeling van dergelijke verzoeken is de mening van werkgevers- en werknemerspartijen in de sector van belang.

Gezien de ervaren complexiteit van de materie en het gegeven dat de kennis over de ATW binnen bedrijven niet optimaal is, zal ik in overleg met sociale partners bezien hoe op een evenwichtige wijze de kennis over de regelgeving over arbeids- en rusttijden vergroot kan worden.

Conform het SER-advies van 2005 is de handhaving van een aantal normen¹ verschoven van het publiekrechtelijke naar het civielrechtelijke domein. Het ontbreken van publiekrechtelijke handhaving van de pauzebepaling door de Inspectie SZW ervaren werknemerspartijen als een miskennis van het belang van de pauze, terwijl het houden van pauze ook een gezondheidskundig aspect heeft. Uit het evaluatieonderzoek is in het algemeen echter niet gebleken dat de verschuiving naar het civielrechtelijke domein tot knelpunten heeft geleid.

Met betrekking tot het publiekrechtelijke toezicht op de naleving van de ATW zal de aandacht van de Inspectie SZW naar die branches en situaties blijven uitgaan, waar structureel te lang wordt gewerkt of waar de noodzakelijke rusttijden te kort schieten of ontbreken. Het zwaartepunt ligt bij situaties die gepaard gaan met onregelmatige arbeidstijden en gevaarlijke of fysiek zware arbeid.

Door het onderzoeken van klachten en tips van werknemers en vakorganisaties, is gewaarborgd dat mogelijke ernstige overtredingen van wettelijk voorgeschreven arbeids- en rusttijden in bedrijven en branches waar arbeids- en rusttijden geen inspectieonderwerp is, eveneens aandacht van de Inspectie SZW krijgen.

Ter verdere verscherping van de handhaving van de ATW worden in het kader van de fraudeaanpak² de boetenormbedragen verhoogd en preventieve instrumenten geïntroduceerd om herhaling van overtredingen te voorkomen.

Europese sociale partners zijn in 2011 gesprekken gestart gericht op vervanging van de huidige EU-richtlijn over arbeidstijden. Mochten deze gesprekken leiden tot een overeenkomst over arbeidstijden, dan zal opnieuw worden bezien of de ATW aanpassing behoeft.

¹ I.c. bepalingen m.b.t. het minimum aantal vrije zondagen per jaar, de maximum arbeidstijd per 4 weken en de pauze.

² Kamerstukken II, 17 050, nr. 403.

Evaluatieonderzoek

Het bureau Regioplan heeft onderzocht in welke mate de wetswijzigingen invloed hebben gehad op afspraken over arbeids- en rusttijden (op cao- en bedrijfsniveau) en op arbeidspatronen.

Dit evaluatieonderzoek bestaat uit de volgende deelonderzoeken:

- interviews met arbeidstijdenexperts
- een cao-onderzoek naar de achtergronden van de totstandkoming van de arbeidstijdenparagraaf
- een onderzoek onder bedrijven

Gezien de vele andere factoren die van invloed zijn op de uiteindelijke vormgeving van arbeids- en rusttijden binnen arbeidsorganisaties, is gekozen voor een overwegend kwalitatieve onderzoeksbenadering, d.w.z. persoonlijke interviews met direct betrokken partijen: werkgevers, werknemersvertegenwoordigers, cao partijen en arbeidstijdenexperts. Getracht is cao's en bedrijven te onderzoeken waarbij arbeids- en rusttijden een pregnant onderwerp zijn en waar naar verwachting veranderingen hebben plaatsgevonden naar aanleiding van de wetswijziging.

Ten behoeve van het evaluatieonderzoek heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een cao-onderzoek uitgevoerd waarbij van cao's geldig in 2009 de bepalingen over arbeids- en rusttijden zijn vergeleken met betreffende bepalingen van dezelfde cao's geldig in 2003, dus van vóór de wetswijziging.