

Vergaderjaar 2021–2022

35 714

Voorstel van wet van de leden Romke de Jong en Maatoug tot wijziging van de Wet flexibel werken in verband met het bevorderen van flexibel werken naar arbeidsplaats (Wet werken waar je wilt)

Nr. 12

BRIEF VAN HET ADVIESCOLLEGE TOETSING REGELDRUK

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2021

Met brief van 27 oktober 2021 (Kamerstuk 35 714, nr. 11) heeft u het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) om advies gevraagd over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet flexibelwerken in verband met het bevorderen van flexibel werken naar arbeidsplaats (Wet werken waar je wilt, initiatiefwetsvoorstel van de Kamerleden Romke de Jong en Maatoug)¹. Het college geeft graag gevolg aan uw verzoek. U treft het advies hieronder aan.

Context en inhoud

Het wetsvoorstel stelt voor om een verzoek van de werknemer om de arbeidsplaats aan te passen (voor zover dit betrekking heeft op het woonadres van de werknemer of een werklocatie van de werkgever) op eenzelfde wijze te behandelen als een verzoek tot aanpassing van de arbeidsduur of werktijd. Het verzoek ziet zowel op het recht op thuiswerken als op het recht op werken op een werklocatie. Het beoogt langs deze weg werknemers meer rechten te geven ten aanzien van de keuze van de arbeidsplaats. De afwijzing van een verzoek mag volgens het wetsvoorstel alleen nog plaatsvinden op grond van zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen². Dit moet werknemers meer vrijheid geven in hoe zij de balans tussen het werken op een werklocatie en het werken thuis willen inrichten. Het wetsvoorstel heeft verder tot doel meer sturing te geven aan het gesprek tussen werknemer en werkgever over de mogelijkheden om de arbeidsplaats aan te passen. De Nota naar aanleiding van het eindverslag voegt daar aan toe dat de wet «als stok achter de deur» moet fungeren³.

¹ Kamerstuk 35 714, nr. 5.

² Zie blz. 2 van de MvT bij het gewijzigd voorstel van wet, Kamerstuk 35 714, nr. 6.

³ Zie blz. 3 Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstuk 35 714, nr. 9.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nut en noodzaak: is er een taak voor de overheid en is regelgeving het meest aan-gewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Nut en noodzaak: probleemanalyse is niet toereikend

De toelichting beschrijft dat het voor werknemers lastig kan zijn om hun arbeidsplaats aan te passen. Het college constateert dat de beschrijving niet duidelijk maakt wat precies het probleem is bij verzoeken om aanpassing van de arbeidsplaats, wat de onderliggende oorzaak van dit probleem is en in welke mate het probleem zich voordoet. Ook zet de beschrijving onvoldoende uiteen waarom *nieuwe* wetgeving nodig is.

1. Het wetsvoorstel maakt onvoldoende duidelijk wat precies het probleem is bij verzoeken om aanpassing van de arbeidsplaats en de oorzaak ervan

Het voorliggende wetsvoorstel ziet op de mogelijkheid voor werknemers om hun werkgever een verzoek te doen met betrekking tot de arbeidsplaats. Het college merkt daarbij op dat deze mogelijkheid al bestaat op grond van de huidige Wet flexibel werken (Wfw). In zoverre is er geen aanleiding om bestaande wetgeving aan te passen of met nieuwe wetgeving te komen. Het voorstel introduceert (nieuwe) afwijzingsgronden en een motiveringsplicht. Alhoewel de toelichting bij het voorstel daar niet duidelijk over is, suggereert dit dat het probleem met betrekking tot de arbeidsplaats niet zo zeer ligt bij het kunnen doen van een verzoek maar eerder bij de gronden op basis waarvan dergelijke verzoeken worden afgewezen. De toelichting wijst in dit verband op onderzoek door TNO en RIVM, waaruit blijkt dat 4,4% van alle werknemers in Nederland eind 2020 niet thuis werkt maar naar een werklocatie gaat, omdat het bedrijf dat wil⁴. Het college merkt hierbij op dat deze bevinding niet duidelijk maakt waarom deze groep niet mag thuiswerken. Daarmee is het ook niet zeker dat een wetswijziging een verandering in hun feitelijke situatie teweegbrengt als hun verzoeken in het vervolg alleen maar mag worden afgewezen op grond van zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen. De toelichting bij het voorstel biedt ook geen inzicht in de mate waarin verzoeken van werknemers om thuis of op een werklocatie te mogen werken zijn afgewezen op grond van andere overwegingen dan zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen. Het college benadrukt dat inzicht hierin onmisbaar is voor een afgewogen oordeel of het introduceren van nieuwe afwijzingsgronden nuttig en noodzakelijk is. Dit inzicht is des te meer van belang, omdat er ook signalen zijn dat werkenden weinig belemmeringen van hun werkgever verwachten bij structureel meer thuiswerken⁵. Bovendien wijst de evaluatie van de Wfw er op dat de mate van overleg tussen werkgever en werknemer over de arbeidsplaats

⁴ Zie www.tno.nl/nl/over-tno/nieuws/2021/2/kwart-thuiswerkers-na-corona-deels-thuis-blijven-werken/.

⁵ https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Achtergronddocument-Thuiswerken-voor-tijdens-en-na-de-coronacrisis_1.pdf.

van de werknemer afhankelijk is van de cultuur die er in de organisatie heerst en niet van een wet (in dit geval de Wfw)⁶.

1.1 Het college adviseert inzichtelijk te maken in welke mate verzoeken worden afgewezen op andere gronden dan zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen.

2. Niet duidelijk waarom een nieuwe wet nodig is

De Wfw zelf bevat geen afwijzingscriteria voor verzoeken om aanpassing van de arbeidsplaats. Dit betekent echter niet dat er geen criteria zijn waaraan deze verzoeken in de (rechts)praktijk kunnen worden getoetst en waaraan werkgevers gebonden zijn⁷. Deze criteria vloeien voort uit goed werkgeverschap en de instructiebevoegdheid en zorgplicht van de werkgever. Zij fungeren ook als «stok achter de deur» (voor de werkgever) bij het bepalen van de arbeidslocatie. Ze zijn bovendien door jarenlange toepassing in de rechtspraak voldoende uitgekristalliseerd. De toelichting bij het wetsvoorstel maakt niet duidelijk wat de meerwaarde is van nieuwe wettelijke criteria boven op en naast de al bestaande wettelijke eisen en verplichtingen van de werkgever.

1.2 Het college adviseert om inzichtelijk te maken welke meerwaarde de nieuwe afwijzingsgronden hebben ten opzichte van de toetsing aan de al bestaande verplichtingen voor de werkgever.

Doelbereik

Het wetsvoorstel beoogt werknemers meer vrijheid te geven in hoe zij de balans tussen het werken op een werklocatie en het werken thuis willen inrichten. Het wil meer sturing geven aan het gesprek tussen werknemer en werkgever over de mogelijkheden om de arbeidsplaats aan te passen. Het wetsvoorstel bevat echter geen duidelijke en concrete doelstelling. Zo is niet duidelijk in welke mate conflicten over verzoeken moeten afnemen, het aantal rechterlijke procedures moet dalen of een betere balans tussen thuiswerken en werken op locatie moet worden bereikt. Dit betekent dat het bij een evaluatie niet goed mogelijk zal zijn om te bepalen of de wet effectief is. Het college merkt daarbij op dat een evaluatie verder alleen goed mogelijk is als zicht bestaat op de huidige situatie (nulmeting).

1.3 Het college adviseert een concrete doelstelling in het wetsvoorstel op te nemen voor de mate waarin de beoogde doelen moeten worden bereikt.

2. Minder belastende alternatieven

De tweede toetsvraag van ATR richt zich op eventueel minder belastende alternatieven. De vraag is of een gegeven beleidsdoel niet op een manier kan worden verwezenlijkt die minder regeldruk met zich meebrengt voor de partijen die de wettelijke verplichtingen moeten naleven. De toetsvraag is alleen dan relevant als nut en noodzaak van het nemen van maatregelen zijn aangetoond. Zoals uit het voorgaande blijkt, is dit voor het voorliggende wetsvoorstel (nog) niet het geval. Mocht echter alsnog aannemelijk gemaakt worden dat er een probleem is ten aanzien van de rechten van de werknemer of bij de sturing van gesprekken daarover, dan

⁶ <https://www.beleidsonderzoekers.nl/wp-content/uploads/2021/02/P0166-evaluatie-wet-flexibel-werken.pdf>.

⁷ Zie de in de parlementaire stukken aangehaalde uitspraak van de Rb Gelderland: ECLI:NL:RBGEL:2020:2954. Daarin toets de rechter inhoudelijk aan deze verplichtingen.

is de vraag of nieuwe wetgeving daarvoor de minst belastende oplossing vormt. In aansluiting op de bevindingen uit de evaluatie Wfw kan ook een voorlichtingscampagne worden overwogen om een betere balans tussen thuis-werken en werken op werklocatie (verder) te bevorderen⁸. Een dergelijke campagne is minder belastend voor werkgevers en werknemers dan het voorliggende wetsvoorstel, omdat zij geen wettelijke verplichtingen bevat. Zij past ook beter bij de huidige verdeling van verantwoordelijkheden, zoals door de Raad van State is geschetst.

2.1 Het college adviseert om nader te onderbouwen waarom wetgeving en niet een voorlichtingscampagne het geëigende instrument is om eventuele problemen op te lossen.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

Het voorstel introduceert een motiveringsplicht en nieuwe afwijzingsgronden. Vanuit het perspectief van werkbaarheid zijn deze twee wijzigingen op zich geen bezwaar: het lijkt op zich niet moeilijk voor werkgevers en werknemers om hieraan uitvoering te geven. Werkgevers passen de voorgestelde afwijzingsgronden nu al toe, namelijk bij verzoeken om aanpassing van de arbeidsduur en de werktijd. De jurisprudentie op deze gronden is ook voldoende uitgekristalliseerd. Bovendien is er op dit moment al een gehoudenheid tot overleg met de werknemer in geval van een afwijzing. Daarin geeft de werkgever uitleg aan het waarom van een afwijzing. De vraag is echter of een expliciete motiveringsplicht en nieuwe afwijzingscriteria volstaan. Beide bieden een juridisch instrument aan werkgever en werknemer bij afwijzing van verzoeken om aanpassing van de arbeidsplaats. De werkelijkheid rondom hybride werken en het zorgen voor een goede balans tussen thuiswerk en werk op een werklocatie is echter complexer en omvangrijker dan alleen maar het reguleren van conflictbeslechting. Bij het bevorderen van een goede balans gaat het ook om het beïnvloeden van gedrag, het aanpassen van de (organisatie) cultuur, het bieden van andere werkvormen, en het afleren van ingesleten gewoontes en tradities. Conflict-beslechting (en de inzet van wetgeving als instrument daarbij) is pas aan de orde als blijkt dat deze andere dan juridische beïnvloedingsinstrumenten onvoldoende worden ingezet of onvoldoende effect sorteren. Het college merkt op dat inmiddels een wezenlijke verandering naar meer thuiswerk in gang is gezet. De verwachting is, zoals blijkt uit in de toelichting genoemde onderzoeken, dat deze trend zich doorzet na de coronaperiode. Bovendien zijn andere dan juridische instrumenten nog niet ingezet. Hierbij kan worden gedacht aan voorlichtingscampagnes ter beïnvloeding van de cultuur in werkorganisaties. De inzet van dergelijke niet-juridische instrumenten sluit aan bij de evaluatie van de Wet flexibel werken (Wfw). Hierin geven werkgevers en werknemers aan dat eventuele problemen rondom flexibel en hybride werken beter kunnen worden opgelost met goede voorlichting, juist omdat het om het beïnvloeden van cultuur en gedrag gaat. Dit betekent dat wetgeving niet het geschikte instrument is (zeker wanneer het zich beperkt tot het reguleren van conflictbeslechting), omdat het niet goed aansluit bij de oplossing die werkgevers en werknemers zelf meer passend vinden.

⁸ De Beleidsonderzoekers, *Evaluatie Wet flexibel werken*, 15 januari 2021, blz. 75.

3.1 Het college adviseert te kiezen voor een voorlichtingscampagne en andere beïnvloedingsinstrumenten dan wetgeving.

4. Berekening regeldrukgevolgen

De toelichting bij het wetsvoorstel besteedt weinig aandacht aan de gevolgen voor de regeldruk. Deze gevolgen zijn niet beschreven en hun omvang is niet geraamd. De toelichting volstaat met een vermelding dat de regeldrukgevolgen voor bedrijven beperkt zijn. Het ontbreken van inzicht in de regeldrukgevolgen van het voorstel betekent dat deze gevolgen niet goed kunnen worden meegewogen in de besluitvorming over het voorstel. De verantwoording van de regeldrukgevolgen moet in ieder geval aandacht besteden aan de eenmalige kennismakingskosten (voor werkgevers en werknemers) die uit de wet voortvloeien, en de structurele regeldrukgevolgen door de introductie van de motiveringsplicht en het moeten toepassen van nieuwe afwijzingscriteria.

4.1 Het college adviseert om de toelichting op het wetsvoorstel aan te vullen met een beschrijving en berekening van de eenmalige en structurele gevolgen voor de regeldruk voor werkgevers en werknemers.

Dictum

Het college kent aan zijn formele adviezen een dictum toe. Dit dictum vormt een samenvattend oordeel over de kwaliteit (van de onderbouwing) van het betreffende wetsvoorstel. Het college constateert dat het wetsvoorstel duidelijk maakt welk maatschappelijk vraagstuk het wil aanpakken. De probleemanalyse maakt echter niet duidelijk wat het probleem is bij verzoeken om aanpassing van de arbeidsplaats, wat de onderliggende oorzaak van dat probleem is, en in welke mate het probleem zich voordoet. Verder maakt de toelichting bij het voorstel niet duidelijk waarom (nieuwe) wetgeving nodig is. De keuze voor wetgeving (en daarmee voor juridische instrumenten) sluit bovendien niet goed aan bij de werkelijkheid rondom hybride werken en de zorg voor een goede balans tussen thuiswerk en werk op een werklocatie. De bevindingen van de evaluatie van de Wfw maken duidelijk dat het bevorderen van die balans om andere instrumenten vraagt dan regulering van conflictbeslechting. Het gaat dan om instrumenten waarmee gedrag en cultuur (positief) kunnen worden beïnvloed. Het college constateert verder dat afgewogen besluitvorming over het voorstel (nog) niet goed mogelijk is, omdat de regeldrukgevolgen ervan niet in beeld zijn gebracht.

Gelet op het voorgaande concludeert het college dat de onderbouwing van het voorliggende voorstel niet voldoende is voor goed afgewogen besluitvorming. Het dictum is daarom:

De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel niet voortzetten.

Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel over het wetsvoorstel is maar alleen de onderbouwing ervan betreft.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.
Het college is vanzelfsprekend bereid tot een nadere toelichting op dit advies.

Voorzitter
M.A. van Hees

Secretaris
R.W. van Zijp