

Vergaderjaar 2021–2022

35 536

Voorstel van wet van het lid Kathmann tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met het aangaan van een gesprek tussen werkgever en werknemers over bereikbaarheid buiten werktijd

Nr. 11

BRIEF VAN HET ADVIESCOLLEGE TOETSING REGELDRUK

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 2021

Met brief van 29 september 2021 (Kamerstuk 35 536, nr. 8) heeft u het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) om advies gevraagd over het wetsvoorstel Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met het aangaan van een gesprek tussen werkgever en werknemers over bereikbaarheid buiten werktijd (initiatiefwetsvoorstel van het Kamerlid Gijs van Dijk)¹. Het college geeft graag gevolg aan dit verzoek. U treft het advies hieronder aan.

Aanleiding, context en inhoud

Werknemers beschikken in toenemende mate over mobiele apparatuur, zoals smartphones, laptops en tablets. Zij kunnen daardoor op verschillende tijden werken, ook buiten de reguliere arbeidstijden. Dit geeft hen meer ruimte om werk en privé met elkaar te combineren. Dat biedt volgens de toelichting op het wetsvoorstel voordelen voor zowel de werknemers als de werkgever. Een nadelig gevolg is echter dat de ruimte om volledig te ontspannen (zowel fysiek als psychisch) onder druk kan komen te staan. Het risico op werkstress en burn-out neemt hierdoor toe.

Het wetsvoorstel heeft tot doel «dat werkgevers en werknemers, ter voorkoming van psychosociale arbeidsbelasting, afspraken maken over het niet bereikbaar zijn buiten werktijd. Hiermee kunnen de risico's van psychosociale arbeidsbelasting, zoals stress en burn-outklachten, door het altijd maar bereikbaar zijn, worden beperkt.»² Het gesprek moet aantoonbaar zijn gevoerd, bijvoorbeeld door middel van een schriftelijk verslag. Voorbeelden hiervan zijn een OR-brief, een teamverslag of een persoonlijk verslag³.

¹ Kamerstuk 35 536, nr. 5

² Blz. 1, Kamerstuk 35 536, nr. 6

³ Blz. 9, Kamerstuk 35 536, nr. 6

Het wetvoorstel verandert de Arbeidsomstandighedenwet op de volgende wijze:

- (1) aan artikel 3, tweede lid, van de Arbeidsomstandighedenwet wordt de zin toegevoegd: «Onderdeel van het beleid ter voorkoming of beperking van werkdruk, is een gesprek tussen de werkgever en de werknemers over bereikbaarheid buiten werktijd»; en
- (2) een nieuw artikel bevat «de verplichting voor de Minister om een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Kamer te sturen».

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsings-kader:

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

Algemeen

De toelichting bevat een beschrijving van de onderliggende problematiek en het belang dat de indiener aan het wetsvoorstel hecht. De beschrijving is niet geheel consistent ten aanzien van het doel. Zo is volgens de inleiding van de memorie van toelichting het doel om «te regelen dat werkgevers en werknemers, ter voorkoming van psychosociale arbeidsbelasting, afspraken maken over het niet bereikbaar zijn buiten werktijd. Hiermee kunnen de risico's van psychosociale arbeidsbelasting, zoals stress en burn-outklachten, door het altijd bereikbaar zijn worden beperkt.»⁴ Volgens de considerans moet dit waarborgen dat «de werknemer voldoende rust kan nemen buiten werktijd». In paragraaf 4 van de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het doel is om te bewerkstelligen dat «werkgever en werknemers, als onderdeel van het arbobeleid, het gesprek voeren over de bereikbaarheid buiten werktijd». Daarmee lijkt het middel tot doel verheven. Het verdient aanbeveling dat de toelichting eenduidig is over wat precies het doel van het voorstel is. In dit advies wordt uitgegaan van het doel zoals dat is verwoord in de inleiding van de memorie van toelichting.

1.1 Het college adviseert het doel van het voorstel consistent te verwoorden.

Nut en noodzaak onvoldoende onderbouwd

Het wetsvoorstel beschrijft het belang dat de initiatiefnemer aan het wetsvoorstel hecht. Deze beschrijving maakt duidelijk dat er sprake is van stress en burn-outklachten. Zij maakt echter niet duidelijk of en in hoeverre deze klachten voortvloeien uit de toegenomen bereikbaarheid. Ook is niet duidelijk waarom voor het voorkomen en beperken van de klachten een nieuwe wet nodig is.

⁴ Blz. 1, Kamerstuk 35 536, nr. 6

1. Niet duidelijk waarom een nieuwe wet nodig is

De Arbowet verplicht iedere werkgever in Nederland, ongeacht grootte of sector, om te zorgen voor de veiligheid en gezondheid van zijn werknemers. Zij moeten een beleid voeren dat gericht is op zo goed mogelijke arbeidsomstandigheden. Het beleid moet daarbij ook gericht zijn op voorkoming en beperking van psychosociale arbeidsbelasting. Werkstress en werkdruk maken expliciet van de psychosociale arbeidsbelasting deel uit (art. 3 Arbowet). Zijn er in dit opzicht risico's in het bedrijf of de instelling, dan moet de werkgever een Risico-Inventarisatie & Evaluatie (RI&E) opstellen met maatregelen om de risico's te voorkomen of te beperken (art. 5 Arbowet). Werkgevers moeten dit doen in samenwerking met werknemers(vertegenwoordigers) van het bedrijf. In het geval van het treffen van regelingen op het terrein van de arbeidsomstandigheden is het verplicht om werknemersvertegenwoordigers te betrekken (art. 27 Wet op de ondernemingsraden). Met de reeds geldende wettelijke verplichtingen rijst de vraag wat de meerwaarde van een nieuwe wet is. De toelichting bij het wetsvoorstel ziet die meerwaarde in het feit dat (nog) niet voor alle sectoren een Arbocatalogus is opgesteld. De «zelfregulering» van de Arbowet is daarmee nog niet volledig tot zijn recht gekomen. Het college merkt op dat deze argumentatie berust op een onjuiste veronderstelling ten aanzien van de verplichtingen en verantwoordelijkheden van de werkgever onder de Arbowet, de consequenties van het ontbreken van een Arbocatalogus en de gevolgen van het niet nakomen van de doelvoorschriften van de wet. De Arbowet bevat namelijk doelvoorschriften die voor alle werkgevers in Nederland gelden. Werkgevers in een sector kunnen er voor kiezen om gezamenlijk een Arbocatalogus opstellen ten einde de lasten van beleidsvorming en het bedenken van mogelijke maatregelen op het Arboterrein te beperken. Een individuele werkgever kan vervolgens zelf beslissen of hij zich aan de catalogus wil conformeren. Is er geen catalogus opgesteld of wenst een werkgever zich niet aan de catalogus te conformeren, dan betekent dat niet dat er geen verplichtingen (meer) op hem rusten. Het doelvoorschrift geldt onverminderd. De betreffende werkgever moet in dat geval zelf(standig) een beleid opstellen en de risico's (waaronder die op werkstress en burn-out) in beeld brengen. Hij moet de maatregelen in een eigen plan vastleggen. Komt hij deze verplichting niet na, dan kan hij daarop door de Inspectie SZW (handhaving) en door werknemers in rechte (rechtsbescherming) worden aangesproken. Handhavingsmechanisme en rechtsbescherming wijken daarmee niet af van die bij de introductie van de gespreksverplichting worden voorgestaan. Daarom is niet duidelijk welke extra wettelijke bescherming de nieuwe wetgeving biedt. Wel leidt zij tot extra kosten voor werkgevers en werknemers. Het voorstel raamt deze kosten op € 17,5 miljoen (zie ook onder 4. Regeldruk-berekening).

1.2 Het college adviseert vanuit het perspectief van doelbereik, handhaving en rechtsbescherming te onderbouwen wat de meerwaarde van een nieuwe wet is. Het adviseert van de nieuwe wet af te zien als die meerwaarde niet kan worden aangetoond.

2. De veronderstelde directe relatie tussen de risico's op werkstress en burn-out en de toegenomen bereikbaarheid is onvoldoende aangetoond

De probleemanalyse die ten grondslag ligt aan het voorstel, legt een relatie tussen het ruimer bereikbaar zijn van de werknemer buiten de reguliere werktijden enerzijds en werkstress en burn-outklachten anderzijds. De analyse verwijst naar onderzoeken die ingaan op factoren die werkstress en burn-outklachten veroorzaken. Het college merkt op dat deze onderzoeken geen direct verband aantonen tussen de toegenomen

bereikbaarheid en de werkstress en burn-outklachten. Weliswaar komen werkstress en burn-out vaker voor bij jongeren tussen de 25–35 jaar⁵ en zijn het met name jonge werknemers die over mobiele apparatuur beschikken, maar daarmee is een directe relatie tussen de toegenomen bereikbaarheid en werkstress en burn-out onder werknemers nog niet aangetoond. Hetzelfde geldt voor het onderzoek dat laat zien dat jongeren de meeste mails sturen⁶.⁶ Het gevolg is dat een belangrijk element in de probleemanalyse ontbreekt. Daardoor is het niet zeker of het beperken van de bereikbaarheid door het maken van afspraken erover tot minder werkstress en burn-out zal leiden.

1.3 Het college adviseert de probleemanalyse aan te vullen met onderzoek dat een direct verband aantoont tussen de toegenomen bereikbaarheid en de werkstress en burn-outklachten.

Doelbereik

Het doel van de wet (zie onder 1.1) is om de risico's van psychosociale arbeidsbelasting te beperken. Het voorstel maakt niet duidelijk in welke mate het deze risico's beperkt, of in welke mate de gespreksverplichting leidt tot minder uitval door stress en burn-out. Duidelijkheid hierover is nodig om te kunnen bepalen of de wet uiteindelijk effectief is geweest (de evaluatie). Het college merkt daarbij op dat een evaluatie overigens een nulmeting vergt naar de mate waarin de risico's en het uitval op dit moment optreden.

1.4 Indien de meerwaarde van een nieuwe wet wordt aangetoond, adviseert het college aan te geven in welke mate het voorstel de risico's op uitval wegens werkstress en burn-out doet afnemen.

Evaluatiebepaling

De wet bevat de verplichting voor de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om binnen vijf jaar na inwerkingtreding een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet aan de Kamer sturen. In algemene zin onderschrijft het college het belang van evaluatiebepalingen bij nieuwe wet- en regelgeving. Het merkt echter op dat een evaluatieverplichting alleen zinvol is als evaluaties op een goede manier kunnen worden gedaan. De toelichting bij het wetsvoorstel onderkent dat de effectiviteit van maatregelen op dit terrein nog niet goed kan worden beoordeeld⁷. Het is volgens de toelichting wel mogelijk om na te gaan of de maatregelen die in het plan van aanpak zijn opgenomen, zijn uitgevoerd en/of de gesprekken zijn gevoerd. Het college merkt op dat dit geen inzicht biedt in de mate waarin het uiteindelijke doel van de wet wordt bereikt. Het gevolg is dat de evaluatie niet duidelijk zal maken of en in hoeverre de nieuwe wet heeft geleid tot minder uitval vanwege stress en burn-out die het gevolg zijn van de ruimere beschikbaarheid van werknemers.

⁵ Bijvoorbeeld CBS (2018, 14 februari): Jonge vrouwen relatief vaak vermoeid door werk.

⁶ CBS (2018, 31 oktober). internet; toegang, gebruik en faciliteiten.

⁷ Blz. 10, Kamerstuk 35 536, nr. 6

1.5 Het college adviseert in de toelichting inzichtelijk te maken hoe het evaluatieverslag inzicht gaat bieden in het doelbereik van de wet.

2. Minder belastende alternatieven

Op grond van het voorgaande stelt het college vast dat de maatschappelijke meerwaarde van nieuwe wetgeving niet duidelijk is. Tegelijkertijd veroorzaakt die wetgeving wel regel-drukkosten voor werkgevers en werknemers. Een minder belastend alternatief is om af te zien van een nieuwe wet. Werkgevers moeten op grond van de Arbowet nu al de risico's in beeld brengen en – indien nodig – maatregelen treffen om de risico's te beperken. Mocht dat nog niet overal gebeuren, dan valt te overwegen om een meldpunt (bijvoorbeeld bij de Inspectie SZW) in te richten om de naleving van de bestaande wettelijke verplichtingen van een extra impuls te voorzien.

Het college merkt verder op dat de verplichting van de wet voor alle werkgevers gaat gelden, ongeacht de omvang van het bedrijf of het type bedrijf. Dat is opvallend omdat bereikbaarheid buiten werktijd in bepaalde sectoren, bedrijven en instellingen geen issue is. De toelichting bij het voorstel onderkent dat ook, maar laat desalniettemin de gespreksverplichting ook voor deze bedrijven en instellingen gelden. Mocht de gespreksverplichting er toch komen, dan is een minder belastend alternatief om deze te beperken tot alleen die bedrijven en instellingen, waar risico's worden vermoed⁸.

2.1 Het college adviseert om te onderbouwen waarom niet is gekozen voor een risicogerichte inzet van het verplichte gesprek.

3. Werkbaarheid en merkbaarheid

Het voorstel introduceert een wettelijk verankerde gespreksverplichting. Vanuit het perspectief van werkbaarheid bestaat tegen een dergelijke verplichting op zich geen bezwaar: werkgevers en werknemers zullen goed in staat zijn om uitvoering te geven aan deze verplichting. De vraag is of een wettelijke gespreksverplichting als oplossing geschikt en toereikend is en de werkstress en burn-outklachten op de werkvloer daardoor daadwerkelijk zullen verminderen. Wetgeving, zoals voorgesteld, houdt namelijk onvoldoende rekening met de complexe dynamiek in werkprocessen van bedrijven en instellingen en de interacties die daarbinnen plaatsvinden. Deze complexiteit vloeit onder meer voort uit houding en gedrag van individuen (het is niet alleen de baas maar ook de werknemer die een beroep doet op de bereikbaarheid van collega's en anderen), omgangsvormen, (hybride) werkvormen, organisatiecultuur en ingeslopen gewoonten en tradities. Waar het in deze context op aankomt is dat er over de ruimere bereikbaarheid en de voordelen en nadelen ervan een goede dialoog op de werkvloer is. De uitdaging is dus om deze dialoog op de werkvloer (en daarmee de werkcultuur) positief te beïnvloeden (opdat met de positieve en negatieve effecten van bereikbaarheid op werkvloer en in de werkcultuur voldoende rekening wordt gehouden). Wetgeving is niet het geschikte instrument om die positieve invloed te bewerkstelligen, zoals ook blijkt uit de evaluatie van de Wet flexibel werken (Wfw)⁹. Werknemers en werknemers zijn – blijkens deze

⁸ De toelichting verwijst naar recente Franse wetgeving. Die wetgeving ziet alleen op werkgevers met 50 of meer werknemers. Als dat uitgangspunt ook bij het wetsvoorstel wordt gehanteerd, dan krijgen slechts 15.000 van de in totaal ruim 400.000 werkgevers in Nederland met de verplichting te maken. Dit beperkt de toename van de regeldruk met naar verwachting zo'n 90%.

⁹ De Beleidsonderzoekers, Evaluatie Wet flexibel werken, 15 januari 2021, blz. 75

evaluatie – (eveneens) van mening dat het instrument wetgeving niet bijdraagt aan oplossing van mogelijke problemen rondom flexibel en hybride werken. Het gaat volgens hen om een positieve beïnvloeding van de (werk)cultuur. De oplossing van het maatschappelijk probleem rondom een ruimere bereikbaarheid van werknemers zou daarom meer gezocht moeten worden in andere beïnvloedingsinstrumenten dan wetgeving, zoals bijvoorbeeld goede voorlichting of bewustwordingscampagnes. Dwingende maatregelen zoals nu met het wetsvoorstel voorgesteld zouden pas overwogen moeten worden als na een evaluatie zou blijken dat deze andere beïnvloedingsinstrumenten onvoldoende effect sorteren.

3.1 Het college adviseert vooralsnog te kiezen voor andere beïnvloedingsinstrumenten dan wetgeving om te bevorderen dat op de werkvloer een dialoog wordt gevoerd over de bereikbaarheid van werknemers.

4. Berekening regeldrukgevolgen

De toelichting bij het wetsvoorstel besteedt aandacht aan de gevolgen voor de regeldruk. De toelichting schetst de eenmalige kosten voor bedrijven en instellingen. Deze kosten betreffen het kennisnemen van de verplichting tot het voeren van een gesprek, het voeren van het gesprek zelf en, indien noodzakelijk, het aanpassen van de RI&E. De totale eenmalige kosten voor bedrijven en instellingen worden op € 17,5 mln. geraamd. De toelichting op de regeldrukgevolgen geeft aanleiding tot twee opmerkingen:

- De regeldrukgevolgen voor werkgevers zijn niet uitsluitend eenmalig. De gesprekken over de risico's van bereikbaarheid moeten periodiek worden gevoerd, omdat ontwikkelingen in een bedrijf niet stil staan, noch qua bedrijfsvoering noch qua inzet van technische hulpmiddelen. Ook verandert het personeelsbestand in de loop der tijd. De RI&E blijft in de praktijk een levend document, ook als het gaat om risico's op werkstress en burn-out. Dit betekent dat ook de structurele gevolgen voor de regeldruk in beeld moeten worden gebracht.
- Het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de regeldruk voor werknemers. Zij moeten kennisnemen van de wet en deelnemen aan het gesprek. De regeldrukgevolgen hiervan zijn niet in beeld gebracht.

Deze twee omissies in de raming van de regeldrukgevolgen betekenen dat met de huidige raming van € 17,5 miljoen de omvang van de gevolgen zijn onderschat.

4.1 Het college adviseert om ook de structurele regeldrukgevolgen voor bedrijven en de eenmalige en structurele regeldrukgevolgen voor werknemers te beschrijven en te berekenen en in de toelichting op te nemen.

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 nu voorliggende wetsvoorstel voldoende duidelijk maakt welk maatschappelijk vraagstuk het wil oplossen. Het college constateert echter dat niet duidelijk is of en in hoeverre de grotere bereikbaarheid buiten werktijd de oorzaak is van stress en burn-out. Verder is niet duidelijk welke meerwaarde de nieuwe wetgeving heeft ten opzichte van de huidige Arbowet. Problemen met betrekking tot de toenemende bereikbaarheid van werknemers zijn mede het gevolg van de cultuur en van gewoontes in een onderneming of organisatie. De evaluatie van de Wfw maakt duidelijk dat ongewenste situaties mogelijk beter kunnen worden tegengestaan met

goede voorlichting dan met wetgeving. Ten slotte constateert het college dat de regeldrukgevolgen van het voorstel nog niet goed in beeld zijn gebracht.

Op grond van het voorgaande komt het college tot onderstaand dictum:

De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel niet voortzetten.

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

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

Voorzitter
M.A. van Hees

Secretaris
R.W. van Zijp