

Fotografie: Maria Kaoudi

Flexibilitijd

HERZIENE ARBEIDSTIJDENWET REKT REGELS OP

De nieuwe Arbeidstijdenwet biedt ruimere mogelijkheden voor het invullen van de arbeidstijd van werknemers, maar het is niet verstandig de grenzen in de regelgeving op te zoeken. Balans tussen flexibiliteit, productiviteit en gezondheid moet het uitgangspunt zijn van een doordacht arbeidstijdenbeleid.

door Ton van Ginkel en Coen van Limborgh

Den Haag schrapt overbodige ballast in wet- en regelgeving, en dus gaat ook de Arbeidstijdenwet op de schop. De wet, die dateert uit 1996, heeft op maatschappelijk niveau al bijgedragen aan de deregulering, omdat deze allerlei sectorgerichte regelgeving verving ("Eén wet voor iedereen in Nederland die onder gezag werkt" riepen we bij de inwerkingtreding ervan). Zo heeft de wet waarschijnlijk ook geleid tot kostenbesparingen bij de controlerende instanties.

De Arbeidstijdenwet moest leiden tot overleg en beleidsvoering over werktijden op een zo laag mogelijk niveau in de organisatie,

en tot flexibiliteit bij de vormgeving van werktijden. In de praktijk lag de focus echter vaak op regels in plaats van beleid. Ondernemingen ervoeren een hoge administratieve lastendruk en de mogelijkheden voor flexibilisering die de wet bood, werden onvoldoende benut. En er mag dan op individueel niveau het nodige zijn verbeterd – verhoogde veiligheid, welzijn en gezondheid in verband met de werktijden en een goede combineerbaarheid van arbeid en zorg – maar de Arbeidstijdenwet heeft hier slechts weinig aan bijgedragen.

Het blijft natuurlijk ook een lastig verhaal: werkgeversdoelen als flexibele inzet en gezonde werknemers botsen met elkaar, en ook de wensen van werknemers ten aanzien van werk en privé zijn soms lastig te combineren met gezonde werktijden. Daarnaast zijn werkgevers en werknemers het vaak oneens over de prioritering van belangen bij de vormgeving van werktijden.

Zo ontstond politiek draagvlak om de Arbeidstijdenwet te vereenvoudigen. In december 2003 deed het kabinet Balkenende II een aantal wijzigingsvoorstellen, gebaseerd op de EG-richtlijn voor de arbeidstijden. Alle zondagen werken moest kunnen,

evenals uitsluitend werken in nachtdiensten. De aparte regels voor overwerk zouden vervallen, en de overheid zou zich niet meer bemoeien met pauzes. De verruiming van de normen zou de arbeidstijdenbesluiten, waarin afwijkingen per sector zijn geregeld, voor een groot deel overbodig maken.

Geschrapt en verruimd

In de nieuwe wet zijn in grote lijnen vier soorten veranderingen te onderscheiden. In de eerste plaats is een beperkt aantal regels verdwenen; de bepalingen ten aanzien van overwerk zijn bijvoorbeeld geschrapt. Ten tweede zijn veel normen verruimd. Zo mag bijvoorbeeld over een periode van 16 weken gemiddeld 48 uur per week worden gewerkt; dit was 45 uur per 13 weken exclusief overwerk en 48 uur per 13 weken inclusief overwerk. Feitelijk betekent dit dat de uiterste limiet tot norm is verheven. Deze verruiming maakt het makkelijker om pieken in het werk op te vangen. Er kan een aantal weken 60 uur worden gewerkt, mits het gemiddelde over een 16-weekse periode onder of op de 48 uur per week blijft. Andere verruimingen betreffen een maximum arbeidstijd van 12 uur per dienst (straks 3 maal 12 in plaats van 4 maal 9?) en de frequentie van nachtdiensten (was 28 nachtdiensten per 13 weken, wordt 36 nachten per 16 weken; een marginale verruiming).

De derde verandering is het schrappen van het dubbele normenstelsel. In de vereenvoudigde wet komt op een beperkt aantal punten de mogelijkheid terug om via collectief overleg verdere verruiming van de normen mogelijk te maken: er wordt dan gesproken over afwijkende normen naast de enkelvoudige norm die als basis geldt. Een verschil is dat de nieuwe enkelvoudige norm voor de meeste organisaties zó ruim is dat er minder behoefte zal

zijn aan de ruimere, afwijkende norm. Toch kan overleg tot een aanzienlijke verruiming leiden. De bovengenoemde 36 nachten per 16 weken kunnen in het uiterste geval worden opgerekt naar 140 nachten per 52 weken, en dat is gelijk aan 43 nachten per 16 weken of 35 nachten per 13 weken. De norm maakt het ook mogelijk om 28 weken lang vijf nachtdiensten per week te werken. Overigens kon het uiterste van 35 nachten per 13 weken ook al op basis van het oude Arbeidstijdenbesluit worden overeengekomen, maar niet veel mensen waren zich daarvan bewust.

De vierde verandering is de verschuiving van publiekrechtelijke handhaving naar privaatrechtelijke handhaving. Dit heeft tot gevolg dat een aantal regels niet langer door de Arbeidsinspectie wordt gecontroleerd en eventueel gesanctioneerd. Een voorbeeld hiervan zijn de normen voor pauzes. Indien een medewerker klachten heeft over niet-naleving van de normen, kan hij of zij zelf via de rechter naleving afdwingen.

Gezondheidsrisico's

De goede elementen van de vereenvoudiging zijn helder. Enkele onduidelijkheden worden geschrapt en door de ruimere normen krijgen partijen meer mogelijkheden om het werk flexibel te plannen. Pieken en dalen kunnen beter worden opgevangen, waardoor er, bij een goede planning, minder momenten met onder- of overcapaciteit zullen voorkomen. Ook de administratieve last zal afnemen, bijvoorbeeld omdat pauzes niet meer geregistreerd hoeven te worden en er geen afspraken meer hoeven worden gemaakt tussen werkgever en OR over toepassing van de overlegnormen. Ook voor medewerkers die meer uren willen werken neemt de vrijheid toe.

Er kleven echter ook risico's aan de nieuwe wetgeving. Zo kan de verruiming van de normen de kans op gezondheidsschade van de werknemer verhogen. Met name de verruiming van het aantal toegestane nachtdiensten (tot maximaal 140 per jaar) kan door verstoring van de biologische klok tot gezondheidsrisico's leiden. Er zijn ook nadelen voor het sociale leven. De flexibilisering van het werk (meer pieken en dalen in de werkuren) kan ten koste gaan van de voorspelbaarheid en regelmaat in de arbeidstijden. De afstemming tussen werk en privé kan hierdoor een stuk lastiger worden. Het is voorts niet ondenkbaar dat werknemers om privéredenen zelf opteren voor ongezonde invulling van de arbeidstijd.

Een ander nadeel is dat het dubbele normenstelsel, hoe verhuisd ook, als positief element heeft gehad dat het arbeidstijdenbeleid onderdeel is geworden van overleg tussen werkgevers en ondernemingsraden. De overlegregeling kon slechts met instemming van beide partijen tot stand komen, en dit dwong de betrokkenen tot een akkoord te komen. Nu wederzijdse goedkeuring niet meer nodig is, is de kans groot dat de strijd over arbeidstijden vaker aan de CAO-tafels beslecht zal worden.

Balans in beleid

Figuur 1 biedt wellicht enig inzicht dat van pas kan komen bij het doorbreken van deze (schijnbare) tegenstellingen. De beleidsvoering op het gebied van werktijden is voor te stellen als een drie-

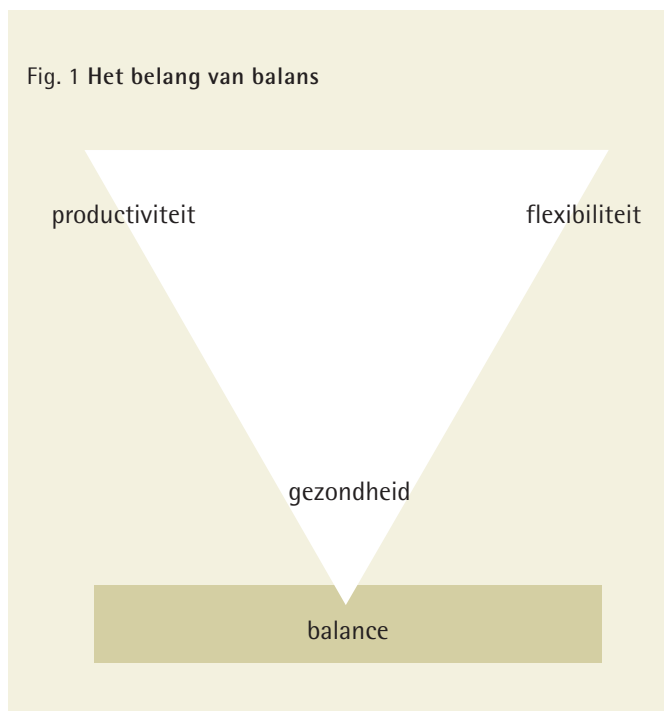
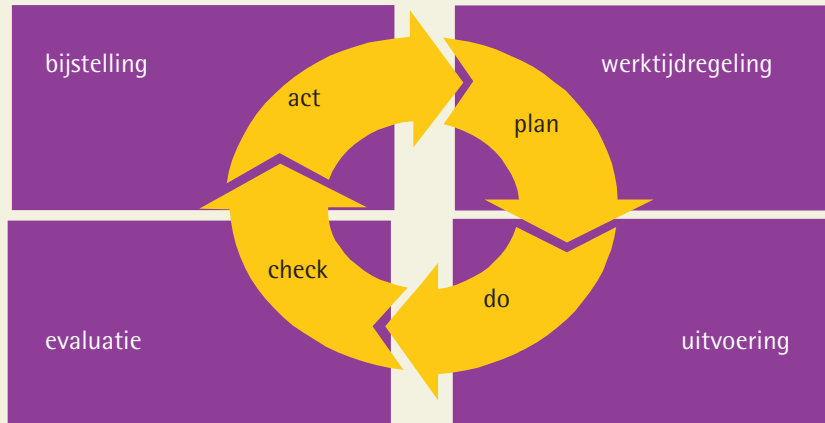


Fig. 2 De beleidscyclus



hoek, met op de hoeken productiviteit, flexibiliteit en (lichamelijke en sociale) gezondheid. De punt waar de driehoek op staat is die van de gezondheid.

De driehoek moet in balans zijn. Als de punt van de gezondheid te smal wordt, ontstaat er onbalans in het model en valt de driehoek om. Een grote nadruk op productiviteit of flexibiliteit kan ten koste gaan van de gezondheid. Evenzeer kan een te grote nadruk op gezondheid ten koste gaan van de flexibiliteit van de organisatie.

Beter dan het opzoeken van de grenzen van de wet is het streven naar balans tussen gezondheid, flexibiliteit en productiviteit. Niet harder of langer werken, maar slimmer werken is het motto: plannen van kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit op de juiste momenten, zonder de bronnen uit te putten. Want uitputten kan! Wat te denken van een extreme toepassing van de nieuwe wekelijkse rustnorm: die biedt de mogelijkheid 11 dagen aaneen te werken, gevolgd door 3 dagen vrij.

De doelstellingen van de wet, bevorderen van veiligheid, welzijn en gezondheid in relatie tot arbeidstijden en de combineerbaarheid van arbeid en zorgtaken, zijn ongewijzigd gebleven. Evenmin veranderd is de verplichting aan werkgevers tot beleidsvoering op het gebied van werktijden. Door de verruiming van de normen – eigenlijk het gemak waarmee ruimere normen kun-

nen worden toegepast – wordt het in de beleidsvoering nog belangrijker dan voorheen om na te denken over werktijden en werktijdenbeleid.

Vermoeidheid monitoren

Een mooi voorbeeld van beleidsvoering (= slimmer werken) vinden we in de ontwikkelingen rond het voorkomen van oververmoeidheid in de transportsector. Vermoeidheid van chauffeurs, machinisten, stuurliu en vliegers vormt een ernstig risico dat direct verband houdt met de werk- en rusttijden.

De overheid en het bedrijfsleven reguleren de vermoeidheid van medewerkers door limieten te stellen aan werk- en rusttijden. Het besef groeit echter dat dit soort regels niet volstaat bij het inschatten en managen van vermoeidheidsrisico's. Ondanks de regels kunnen medewerkers nog steeds overmatig vermoeid raken, en door de complexiteit van vermoeidheidsrisico's is het vrijwel ondoenlijk om adequate regelgeving op te stellen (en te handhaven). Er wordt dan ook geëxperimenteerd met systemen waarbij de organisatie en de medewerkers zelf meer verantwoordelijkheid krijgen om de vermoeidheid te monitoren en gepaste maatregelen te nemen.

Dergelijke systemen voor *fatigue risk management* vinden hun oorsprong in de luchtvaart en het transport. Zij omvatten een ver-

MEDEWERKERS MET KLACHTEN KUNNEN VIA DE RECHTER NALEVING AFDWINGEN

VERRUIMING VAN DE NORMEN KAN LEIDEN TOT GEZONDHEIDSSCHADE

antwoord werktijdenbeleid, voorlichting aan werknemers over hoe om te gaan met belasting door de arbeidstijd, belastbaarheid en veiligheidsrisico's. De geplande roosters worden gecheckt op vermoeidheidsrisico's en zonodig aangepast zodat ze voldoende rustmogelijkheden bieden, maar dat wil niet zeggen dat de rust ook daadwerkelijk wordt genoten; daarom zet de organisatie monitoringsinstrumenten in.

Door gedrag te monitoren wordt slaapttekort of vermoeidheid gesignaleerd voordat het tot incidenten komt. De taak van de overheid verschuift hierbij van het controleren van werktijden naar het toetsen van het systeem voor fatigue risk management. Deze werkwijze doet meer recht aan de complexiteit van vermoeidheidsrisico's en de eigen verantwoordelijkheid van organisaties en personeel, en hij past tegelijkertijd heel goed binnen een verruimd normenstelsel.

In het afgelopen decennium hebben we weinig organisaties gezien die zich in het kader van werktijden hebben bediend van een zorguldige beleidscyclus: je maakt en implementeert een plan(ning), je evalueert en kijkt wat je kunt verbeteren (zie figuur 2). In deze eenvoud liggen echter grote winstkansen.

Maximale zeggenschap

Wie profiteert er nu van de vereenvoudiging? In de eerste plaats het kabinet, dat zich tot doel heeft gesteld het aantal regels te verminderen en daarin is geslaagd (hoewel het aantal regels nog steeds aanzienlijk is). De werkgever profiteert mogelijk ook, want door verruimde normen zonder overleg te kunnen toepassen wordt het makkelijker personeel flexibel in te zetten om pieken en dalen in het werk op te vangen. Ook is er minder administratielast en wordt de werkgever op minder punten gecontroleerd door de Arbeidsinspectie.

Ook de werknemer kan erop vooruitgaan. Flexibeler inzet van de personeel kan ertoe leiden dat de werknemer zijn eigen wensen ten aanzien van flexibiliteit kan uiten, meer zeggenschap krijgt en zijn werktijden meer op zijn eigen behoeften kan afstemmen. De vakbond of ondernemingsraad kan de veranderingen aangrijpen om flexibiliteit voor het personeel op de agenda te zetten.

Het is echter nog maar de vraag of de veranderde wet zal leiden tot meer flexibiliteit. Met de verruiming van de Arbeidstijdenwet zijn bestaande CAO-afspraken immers niet automatisch van tafel. De CAO-partijen krijgen een overgangperiode van 1 jaar om hun CAO's aan te passen aan de nieuwe wet, en het is mogelijk dat bestaande afspraken gehandhaafd blijven. Dat zou een gemiste kans zijn. CAO-partijen zouden zich moeten concentreren op intenties, uitgangspunten en hoofdlijnen. Op bedrijfsniveau verdienen medewerkers een maximale zeggenschap over werktijden binnen verantwoorde bedrijfsvoeringskaders.

De cultuur en gebruiken binnen organisaties vormen een tweede belemmering voor veranderingen. De flexibilisering van werktijden heeft in de praktijk vaker te lijden van de bedrijfscultuur dan van wetgeving. Binnen de oude normen bestond al heel veel ruimte, maar de ervaring heeft geleerd dat alles wat is toegestaan, niet vanzelfsprekend wordt toegepast. Zowel werkgevers als werknemers houden vaak harnekkig vast aan de traditionele arbeidsuren.

Tot besluit

Onze Arbeidstijdenwet wordt vereenvoudigd, maar blijft een lastig document. Dit wordt treffend geïllustreerd door het feit dat de oude normen pasten op één A-4, maar dat na de vereenvoudiging twee pagina's nodig zijn om een goed overzicht te geven.

De wens tot een verdere flexibilisering van werktijden lijkt in Nederland breed te worden gedragen, maar slecht te worden ingevoerd. Het kan verhelderend werken om te kijken voor wie meer flexibiliteit moet worden gecreëerd en wat de concrete mogelijkheden daarvoor zijn. We kunnen dan spreken over capaciteitsgerichte flexibiliteit, die het beste aansluit bij de werkgeversbehoefte en over balansgerichte flexibiliteit die betrekking heeft op werknemersbehoeften om werk en privé goed te kunnen combineren. Tussen deze twee kan een reële tegenstelling bestaan. Het is in zo'n geval zaak op zoek te gaan naar de grootste gemene deler: geef werknemers binnen de bedrijfsmatige randvoorwaarden zoveel mogelijk vrijheid in het kiezen van hun arbeidspatronen.

Drs. A. van Ginkel en dr. C. van Limborgh zijn beiden adviseur bij Déhora Consultancy Group

t.van.ginkel@dehora.nl; c.van.limborgh@dehora.nl

Literatuur

- Christine, B. en B. Jansen, *Balanceren met arbeidstijden*, Déhora Consultancy Group, Amsterdam, 2006.

Bij deze Gids vindt u als bijsluiter een geplastificeerd schematisch overzicht van de gewijzigde wet. Een samenvatting van de tekst van dit artikel is te vinden op www.gidsonline.nl / rubriek Arbo en verzuim