

Vergaderjaar 2020–2021

35 536

Voorstel van wet van het lid Gijs van Dijk tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met het aangaan van een gesprek tussen werkgever en werknemers over bereikbaarheid buiten werktijd (Wet op het recht op onbereikbaarheid)

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 september 2020 [W12.20.0287/III] en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 20 mei 2021, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 juli 2020 heeft de Tweede Kamer, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Gijs van Dijk tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet in verband met het aangaan van een gesprek tussen werkgever en werknemer over bereikbaarheid buiten werktijd (Wet op het recht op onbereikbaarheid), met memorie van toelichting.

De initiatiefnemer signaleert dat een groeiend aantal mensen te maken krijgt met burn-out en dat het werk een veelvoorkomende oorzaak is. Daarbij wijst hij op de rol die de moderne technologie hierbij speelt, in het bijzonder doordat werknemers ook buiten werktijd moeilijk van hun werk kunnen loskomen en altijd bereikbaar zijn. Om dit aan te pakken, stelt hij voor om een gesprek tussen werkgever en werknemers over bereikbaarheid buiten werktijd onderdeel te laten zijn van het beleid ter voorkoming van werkdruk. Met dit voorstel wil de initiatiefnemer bevorderen dat het gesprek hierover tussen werkgever en werknemer wordt gevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van burn-outpreventie in de werksfeer en begrijpt dat in dat kader aandacht wordt besteed aan bereikbaarheid buiten werktijd. Zij acht echter onvoldoende aangetoond dat het wettelijk voorschrijven van een gesprek over bereikbaarheid opportuun en noodzakelijk is. De Arbowet bevat reeds een bepaling over psychosociale arbeidsbelasting. Op grond daarvan moeten werkgevers maatregelen treffen ter beheersing van de risico's die daarmee samenhangen.

Daarnaast past een bepaling zoals de initiatiefnemer die voorstelt niet bij het systeem van de Arbowet en bij het uitgangspunt van (gedeeltelijke) zelfregulering en maatwerk dat hieraan ten grondslag ligt. Verder signaleert de Afdeling dat een voortdurende bereikbaarheid weliswaar kan bijdragen aan een burn-out, maar dat dit niet de enige oorzaak is. De Afdeling adviseert dan ook om in de toelichting duidelijker te motiveren waarom dit voorstel een adequate reactie vormt op het door de initiatiefnemer geschetste probleem. In verband met deze opmerkingen dient het initiatiefwetsvoorstel nader te worden overwogen.

De initiatiefnemer heeft kennisgenomen van het advies van de Raad van State en dankt de Afdeling advisering voor het advies. Naar aanleiding van het advies heeft de initiatiefnemer de memorie van toelichting aangepast. Graag gaat de initiatiefnemer hieronder in op de door de Afdeling advisering gemaakte opmerkingen. De initiatiefnemer is tevreden om te zien dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) het belang van burn-outpreventie en de rol van bereikbaarheid buiten werktijd onderkent. De initiatiefnemer onderschrijft de conclusie van de Afdeling dat voortdurende bereikbaarheid niet de enige oorzaak is van burn-outklachten. Burn-out is namelijk een containerbegrip of een «veelkoppig-monster». Het is, volgens de initiatiefnemer, daarom belangrijk dit probleem te ontleden. Permanente bereikbaarheid brengt grote fysieke en psychosociale risico's met zich mee en kan leiden tot een burn-out.¹

De initiatiefnemer begrijpt uit de opmerkingen van de Afdeling dat zij aanvullende informatie wensen over opportuniteit en noodzakelijkheid van het wetsvoorstel. Op deze punten gaat de initiatiefnemer in de memorie van toelichting uitgebreid in en heeft daarnaast aanvullende informatie toegevoegd. Uit onderzoek lijkt dat juist nu, in een tijd waar veel mensen thuiswerken, zij vaker overwerken en daarnaast ook langer doorwerken.² Werk en privé lopen steeds vaker in elkaar over met alle gevolgen van dien.

Het is daarbij wetenschappelijk onbetwist dat de burn-out problematiek een directe relatie heeft met een te hoge werkdruk. Werkdruk wordt in veel wetenschappelijke literatuur aangeduid als het moeten uitvoeren van teveel taken in te weinig tijd. Wanneer de scheidslijn tussen «werktijd en «eigen tijd» vervaagt, zal de hoeveelheid werk zich ongebreideld kunnen vermeerderen. Met als gevolg dat meer mensen te maken zullen krijgen met een burn-out. Inmiddels laat TNO in haar factsheet «Werkstress» zien dat 35% van de werknemers werkstress als reden van verzuim opgeven. De kosten voor werkgevers zijn hiervoor opgelopen tot € 3,1 miljard.³

Vanwege deze oplopende cijfers van het aantal mensen dat last heeft van toenemende werkdruk en burn-out is het belangrijk maatregelen te nemen. Het is duidelijk dat de huidige niet-wettelijke maatregelen

¹ Eurofound and the International Labour Office (2017) «*Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*», Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, Geneva. & Europees Economisch en Sociaal Comité (2021) «*Uitdagingen van telewerken: organisatie van de arbeidstijd, evenwicht tussen werk en privéleven en het recht om offline te zijn*». Geraadpleegd van: <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2020-05278-00-00-AC-TRA-NL.docx/content>

² Eurofound (april 2020) Living, working and COVID-19 First findings, p. 4. Geraadpleegd van: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20058en.pdf

³ TNO (2020) «*Verzuimkosten door werkstress lopen op tot 3,1 miljard*». Geraadpleegd van: [https://www.tno.nl/nl/over-tno/nieuws/2020/11/verzuimkosten-door-werkstress-lopen-op-tot-3-1-miljard/#:~:text=1%2C3%20Miljoen%20Nederlandse%20werknemers,euro%20per%20jaar%20\(2018\).&text=De%20cijfers%20laten%20zien%20dat,zekeer%20ook%20tijdens%20de%20coronacrisis](https://www.tno.nl/nl/over-tno/nieuws/2020/11/verzuimkosten-door-werkstress-lopen-op-tot-3-1-miljard/#:~:text=1%2C3%20Miljoen%20Nederlandse%20werknemers,euro%20per%20jaar%20(2018).&text=De%20cijfers%20laten%20zien%20dat,zekeer%20ook%20tijdens%20de%20coronacrisis)

nauwelijks effect sorteren. Zelfregulering werkt onvoldoende en 80% van de bedrijven maakt geen gebruik van arbocatalogi.⁴ En als bedrijven wel gebruik maken van arbocatalogi zijn deze inhoudelijk vaak erg mager ingevuld.

Om bovenstaande redenen is de initiatiefnemer van mening dat wettelijke maatregelen om de voortdurende bereikbaarheid van werknemers bespreekbaar te maken op de werkvloer van groot belang is. Als het gesprek tussen werkgever en werknemers over bereikbaarheid buiten werktijd niet gaat plaatsvinden, zal de scheiding tussen werk en privé nog verder vervagen, met als gevolg toenemende werkdruk en vervolgens het aantal burn-outklachten. Oftewel door nu het gesprek op de werkvloer aan te gaan, kan deze almaar stijgende tendens van oplopende werkdruk worden gekeerd. De initiatiefnemer vindt om die reden dat het voeren van een gesprek het minste dat gedaan kan worden om het altijd bereikbaar moeten zijn bespreekbaar te maken. Daarbij wijst de initiatiefnemer er bovendien dat omringende landen reeds (wettelijk) actie ondernemen. Inmiddels heeft ook het Europees Parlement de Europese Commissie opgeroepen met maatregelen te komen.⁵

Het feit dat de Afdeling stelt dat deze bepaling niet zou passen in bij het systeem van de Arbowet en bij het uitgangspunt van (gedeeltelijke) zelfregulering duidt volgens de initiatiefnemer op achterhaald denken. Inmiddels blijkt uit de beleidsdoorlichting Artikel 1 Arbeidsmarkt van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat zelfregulering op het terrein van arbeidsomstandigheden onvoldoende werkt. Volgens deze beleidsdoorlichting is «van de branches waarin zelfregulering is toegevoegd niet bekend of de inspanningen die dit heeft geleverd in verhouding staan tot het resultaat. De branches waarin het de sociale partners niet lukt zelfregulering te bevorderen vergen extra controle door Inspectie SZW wat zelfregulering in de weg staat».⁶ Het aantal bedrijven dat een arbocatalogus heeft, is bovendien laag.⁷ Tevens laat de Arbovisie 2040 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zien dat zelfregulering een minder prominent uitgangspunt wordt in het arbobeleid.⁸ De initiatiefnemer heeft op deze punten de memorie van toelichting aangevuld.

1. Inhoud van het voorstel

De Arbeidsomstandighedenwet verplicht werkgevers om, binnen het algemene arbeidsomstandighedenbeleid, een beleid te voeren dat gericht is op voorkoming dan wel beperking van de zogeheten psychosociale arbeidsbelasting. De initiatiefnemer stelt voor om een zin aan deze bepaling toe te voegen, waaruit blijkt dat een gesprek tussen werkgever en werknemers over de bereikbaarheid buiten werktijd onderdeel moet zijn van dit beleid.

⁴ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019) «*Tabellenboek Arbo in Bedrijf 2018*», p. 113.

⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 21 januari 2021 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het recht om offline te zijn (2019/2181(INL))

⁶ De Argumentenfabriek (2020) «*Beleidsdoorlichting artikel 1 (Arbeidsmarkt) 2012–2019*», p. 95. Geraadpleegd van: <https://www.argumentenfabriek.nl/media/3824/beleidsdoorlichting-artikel-1-arbeidsmarkt-2012-2019.pdf>.

⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019) «*Tabellenboek Arbo in Bedrijf 2018*», p. 113.

⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020) «*Startnotitie Arbovisie 2040*». Geraadpleegd van: <https://www.arboportaal.nl/campagnes/arbovisie-2040/documenten/brochure/2020/5/14/startnotitie-arbovisie-2040>

Volgens de toelichting moet aantoonbaar worden gemaakt dat het gesprek is gevoerd, bijvoorbeeld door een schriftelijk verslag. Hoe en met wie dit gesprek wordt gevoerd, wordt aan de organisatie gelaten. Zo kan het gesprek plaatsvinden met vakbonden, de ondernemingsraad, de personeelsvertegenwoordiging of met individuele werknemers. Als uit de gesprekken blijkt dat bereikbaarheid buiten werktijd als (te) belastend wordt ervaren, dan moet de werkgever hierop beleid voeren. De Inspectie SZW kan handhavend optreden als het gesprek niet aantoonbaar is gevoerd. Als een werkgever afgesproken maatregelen niet uitvoert, dan kan de Inspectie SZW daarop handhaven.

2. Keuze voor wetgeving

De Afdeling onderkent dat de mogelijkheid van permanente bereikbaarheid van werknemers ook buiten werktijd een maatschappelijke ontwikkeling is, die zorgen oproept over de belasting van werknemers. De vraag is echter of dit probleem zich op dit moment al leent voor aanpak door middel van wetgeving en of dit middel effectief zou zijn.

De Arbeidsomstandighedenwet is een kaderwet met algemene bepalingen over het arbobeleid in bedrijven. Inhoudelijke normen zijn te vinden in het Arbobesluit en de Arboregeling. Binnen dit wettelijke kader hebben werkgevers en werknemers sinds 2007 meer mogelijkheden en verantwoordelijkheden gekregen om zelf concrete invulling te geven aan de «doelvoorschriften» van de Arbowet. Werkgevers en werknemers maken hierover afspraken die zij kunnen vastleggen in een arbocatalogus.

Deze systematiek combineert kaderwetgeving met zelfregulering. De achtergrond daarvan is dat deze mogelijkheden biedt voor maatwerk per sector of bedrijf, uiteraard binnen de grenzen die de overheid stelt. Zo wordt bereikt dat overheidsinterventie niet verder gaat dan noodzakelijk en wordt draagvlak voor arbobeleid bij werkgevers en werknemers bevorderd. Zij dragen daarmee zelf een grotere verantwoordelijkheid voor de uitwerking van de wettelijke doelbepalingen. Indien de wet wel precies zou voorschrijven welke maatregelen moeten worden genomen, bestaat het risico dat betrokkenen slechts de wet volgen («afvinken») en niet zelf te rade gaan welke arbeidsrisico's in hun branche of bedrijf van belang zijn en hoe deze het beste zijn te voorkomen of te beheersen.

Deze systematiek sluit aan bij het algemene wetgevingsbeleid, dat voorschrijft dat overheidsinterventie beperkt wordt gehouden en zoveel mogelijk aansluit bij het zelfregulerend vermogen in de maatschappij. De gedachte hierachter is dat als betrokkenen zelf verantwoordelijk zijn voor het opstellen en uitvoeren van regels, dit de acceptatie ervan bevordert.⁹

De toelichting op het voorstel vermeldt terecht dat de Arbeidsomstandighedenwet reeds een bepaling kent over voorkoming dan wel beperking van de psychosociale arbeidsbelasting.¹⁰ Dit artikel biedt voor werkgevers en werknemers – en voor hun vertegenwoordigende organisaties – een aanknopingspunt om afspraken te maken over de factoren die ten grondslag liggen aan psychosociale arbeidsbelasting. In het kader van de

⁹ Aanwijzing 2.5 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Hoewel de Awr formeel niet gelden voor initiatiefwetvoorstellen, verdient het, om de genoemde redenen van evenredigheid en draagvlak, wel aanbeveling dat er ook in die gevallen acht op wordt geslagen.

¹⁰ Memorie van toelichting, para.3. Artikel 3, tweede lid, van de Arbowet: «De werkgever voert, binnen het algemeen arbeidsomstandighedenbeleid, een beleid gericht op voorkoming en indien dat niet mogelijk is beperking van psychosociale arbeidsbelasting.» De Arbowet legt de term psychosociale arbeidsbelasting uit in het hoofdstuk «Definities»: «de factoren direct of indirect onderscheid met inbegrip van seksuele intimidatie, agressie en geweld, pesten en werkdruk, in de arbeidssituatie die stress teweeg brengen»

wettelijk verplichte risico-inventarisatie en -evaluatie¹¹ moeten werkgevers, wanneer werknemers worden of kunnen worden blootgesteld aan psychosociale arbeidsbelasting,¹² de risico's beoordelen en maatregelen treffen om psychosociale arbeidsbelasting te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, te beperken. Werkgevers en werknemers kunnen concrete maatregelen nader uitwerken in arbocatalogi, die het uitgangspunt vormen voor het toezicht en de handhaving door de Inspectie SZW.¹³

Zoals de initiatiefnemer ook onderkent, is sinds 2019 een aantal sectorcao's afgesloten met afspraken over bereikbaarheid.¹⁴ Zelfregulering vindt dus al plaats in enkele sectoren binnen het huidige wettelijke regime. De initiatiefnemer heeft een groot aantal partijen over dit wetsvoorstel geconsulteerd. Hieruit blijkt een bereidheid bij sociale partners om het vraagstuk omtrent voortdurende bereikbaarheid nog meer ter hand te nemen. Zo is van de zijde van de werkgevers voorgesteld om samen met werknemers in de Stichting van de Arbeid een handreiking te ontwikkelen over bereikbaarheid en hierbij een aanpak voor het midden- en kleinbedrijf te ontwikkelen.¹⁵ Op deze wijze kunnen de sociale partners afspraken maken en goede voorbeelden verspreiden onder hun leden hoe met de bereikbaarheid buiten werktijd om te gaan.

De Afdeling adviseert af te zien van de voorgestelde wettelijke regeling. Dit op grond van hetgeen reeds wettelijk is geregeld in de Arbowet over psychosociale arbeidsbelasting, de systematiek van de Arbowet met ruimte voor zelfregulering, de bereidheid daartoe bij partijen en vanuit het oogpunt van evenredigheid en draagvlak. Indien de initiatiefnemer besluit het wetsvoorstel verder in behandeling te brengen, adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de vraag waarom zelfregulering in de huidige praktijk kennelijk niet voldoet. Vervolgens dient de vraag te worden beantwoord waarom wel afdoende resultaat kan worden verwacht van een verplichting tot overleg tussen werkgever en werknemer (zie ook opmerking 3b van dit advies).

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling nog het volgende op over de inhoudelijke motivering van het wetsvoorstel.

De initiatiefnemer is blij dat de Afdeling onderkent dat permanente bereikbaarheid van de werknemer zorgen oproept over de belasting van de werknemer. De initiatiefnemer constateert dat werknemers steeds vaker bereikbaar zijn buiten werktijd en dat dit kan leiden tot burn-outklachten. De Nationale Enquête arbeidsomstandigheden (NEA) 2020 laat zien dat in 2020 bijna de helft van de werknemers (46%) vaak of altijd buiten werktijd bereikbaar voor collega's of klanten (via telefoon, mail, app, etc.) was. Dit is vrijwel vergelijkbaar met de uitkomsten uit 2018 (47%). Jongere werknemers tussen de 15 en 25 (49%) en mannen (49%)

¹¹ Artikel 5 van de Arbowet en artikel 2.15 van het Arbobesluit.

¹² Waaronder werkdruk.

¹³ Werkgevers- en werknemersorganisaties maken in een arbocatalogus afspraken over de wijze waarop zij aan de doelvoorschriften in de Arbowetgeving (gaan) voldoen. Hierin staan de methoden, praktische oplossingen, handleidingen en normeringen die bijdragen aan veilig en gezond werken en de risico's zoveel mogelijk wegnemen.

¹⁴ De toelichting noemt de cao gehandicaptenzorg, de cao VVT-sector (verpleeghuizen, verzorgingshuizen en thuiszorg) en de cao kinderopvang.

¹⁵ De Stichting van de Arbeid, het overlegorgaan voor de representatieve centrale organisaties van werkgevers en van werknemers, stelde in 2015 een Handreiking Psychosociale arbeidsbelasting op: https://dearbocatalogus.nl/sites/default/files/stvda/handreikingen/handreiking_psa.pdf

waren het vaakst buiten werktijd bereikbaar.¹⁶ Omdat bijna de helft van de werknemers aangeeft vaak of altijd bereikbaar te zijn buiten werktijd, en dat dit gevolgen kan hebben voor de gezondheid van werknemers, is de initiatiefnemer van mening dat wetgeving waarbij een gesprek tussen werkgever en werknemers over bereikbaarheid buiten werktijd wordt geëntameerd een geschikte manier is om de zorgwekkende trend van de toenemende belasting van werknemers tegen te gaan. Zonder wetgeving voorziet de initiatiefnemer dat dit zeer belangrijke gesprekken over bereikbaarheid buiten werktijd alleen plaatsvindt in een beperkt aantal sectoren en organisaties waar welwillende werkgevers aanwezig zijn die nut en noodzaak van dit probleem inzien. Bij werkgevers die niets zien in een gesprek over bereikbaarheid zal dit gesprek, zonder wetgeving, dan ook niet plaatsvinden.

Daarbovenop wordt de zienswijze, dat maatregelen moeten worden genomen om werknemers buiten werktijd de mogelijkheid te kunnen geven onbereikbaar te zijn, gedeeld door het Europees Parlement. Het Europees Parlement heeft in een aangenomen resolutie de Europese Commissie opgeroepen stappen te zetten om te «waarborgen dat werkgevers de nodige maatregelen nemen om werknemers de middelen te bieden gebruik te maken van hun recht om offline te zijn».¹⁷ In deze resolutie wordt daarbij specifiek ingegaan op werknemers die niet vallen onder een cao ook de bescherming te bieden van het recht om onbereikbaar te zijn.¹⁸ Daarbij heeft Eurocommissaris van Werkgelegenheid en Sociale Rechten Schmit al eerder aangegeven dat werknemers niet als robots behandeld dienen te worden en dat om die reden werknemers het recht zouden moeten krijgen om onbereikbaar te zijn.¹⁹

Het feit dat de Arbeidsomstandighedenwet, hierna Arbowet, zoals de Afdeling stelt, een kaderwet is, doet niet af aan de urgentie om in gesprek te gaan met werknemers over bereikbaarheid buiten werktijd en eventueel als werkgever en werknemers dat wensen daar afspraken over te maken. Op basis van verschillende onderzoeken heeft de initiatiefnemer de memorie van toelichting op het punt van zelfregulering aangevuld. De conclusie hierbij is dat, op basis van deze onderzoeken, er kan worden gesteld dat de hoge mate van zelfregulering die de Arbowet vraagt van werkgevers in de praktijk onvoldoende werkt. Deze onderzoekers laten zien dat adequate maatregelen vaak alleen plaatsvinden bij sectoren of werkgevers die nut en noodzaak inzien. Doordat werkgever en werknemers zelf bepalen welke invulling zij geven aan de doelschriften leidt dit ertoe dat als een van de partijen niet wil spreken over een onderwerp een gesprek, bijvoorbeeld over bereikbaarheid buiten werktijd, hierover ook niet plaatsvindt. Zelfregulering om afspraken te maken over bereikbaarheid buiten werktijd, zoals de Afdeling bepleit, gaat volgens de initiatiefnemer niet werken bij werkgevers die geen nut en noodzaak inzien van afspraken hierover. Dit is nu al te zien bij reacties van verschillende advocatenkantoren op dit wetsvoorstel, waarbij sommige advocatenkantoren aangeven «onbereikbaarheid lastig [is] in de advocatuur». Deze uitspraken laten de kern van het probleem zien. Deze werkgevers zien de nadelen van het altijd bereikbaar moeten zijn niet in en zullen dus

¹⁶ CBS & TNO (2021) Nationale Enquête arbeidsomstandigheden (NEA) 2020. Geraadpleegd van: https://www.cbs.nl/-/media/_pdf/2021/16/nea-2020-resultaten-in-vogelvlucht.pdf

¹⁷ Resolutie van het Europees Parlement van 21 januari 2021 met aanbevelingen aan de Commissie betreffende het recht om offline te zijn (2019/2181(INL))

¹⁸ Artikel 4 lid 3.

¹⁹ Politico (202) «EU jobs commissioner: Workers must have right to disconnect», Geraadpleegd van: <https://www.politico.eu/article/eu-jobs-commissioner-workers-must-have-right-to-disconnect/>

hoogstwaarschijnlijk niet eigenstandig het gesprek aangaan met (startende) werknemers over bereikbaarheid buiten werktijd.²⁰

De initiatiefnemer deelt de conclusie van de onderzoekers van de evaluatie van de arbobeleidsagenda 2012 dat zelfregulering alleen werkt bij goedwillende werkgevers, het arbobeleid ambitieuzer mag en dat er knopen moeten worden doorgehakt.²¹ Dit wetsvoorstel geeft invulling voor een ambitieus arbobeleid en zet hiermee een stap op het gebied van arbo. Het altijd bereikbaar moeten zijn, is een actueel probleem en kan verregaande gevolgen hebben voor werknemers. Als een gesprek niet wordt aangemoedigd, zal het gesprek over bereikbaarheid buiten werktijd in veel organisaties mogelijk niet plaatsvinden. Een gevolg hiervan kan zijn dat werknemers de druk van het altijd bereikbaar moeten zijn blijven voelen met als risico op het krijgen van burn-outklachten wat zelfs kan leiden tot uitval. Dat is een van de redenen dat de initiatiefnemer van mening is dat dit wetsvoorstel nodig is.

De initiatiefnemer deelt de visie van de Afdeling dat maatwerk per bedrijf of sector van belang is. Dat is ook de reden dat dit wetsvoorstel de invulling van de maatregelen aan bedrijven of sectoren overlaat. Een gesprek over bereikbaarheid is een minimale stap, met mogelijk zeer positieve gevolgen voor werknemers en werkgevers, om te nemen. De initiatiefnemer kan zich voorstellen dat bij bepaalde organisaties, of binnen een organisatie deze discussie niet aan de orde is. Als het probleem van het gevoel van altijd bereikbaar moeten zijn buiten werktijd niet aanwezig is, is de uitkomst van het gesprek tussen werkgever en werknemers eenvoudig. Wat betreft de initiatiefnemer is dit wetsvoorstel geenszins bedoeld om voor te schrijven welke specifieke maatregelen organisaties moeten nemen om bereikbaarheid buiten werktijd tegen te gaan. Over de vrees van de Afdeling dat organisaties niet zelf te rade gaan welke arbeidsrisico's in hun branche of bedrijf spelen en hoe deze arbeidsrisico's het beste zijn te voorkomen of te beheersen, kan de initiatiefnemer aangeven dat organisaties nu al verplicht zijn om de risico's bij het werk te inventariseren, via de risico-inventarisatie en -evaluatie (RI&E), en daar ook maatregelen tegen te nemen. Door aan te geven dat een werkgever deze wetswijziging alleen maar zal «afvinken» en niets met de input van werknemers zal doen, wekt de Afdeling de suggestie dat werknemers dit zo maar zouden accepteren. De initiatiefnemer is van mening dat dit, verplichte, gesprek werknemers juist in positie zet, indien noodzakelijk, om het probleem van bereikbaarheid buiten werktijd aan te kaarten en bovendien gezamenlijk te komen tot aanvullende maatregelen om bereikbaarheid buiten werktijd aan te pakken. Daarbovenop komt dat als dit probleem door werknemers wordt geadresseerd, de werkgever, vanwege de RI&E, verplicht is om maatregelen te nemen. Naast de voordelen voor werknemers kent deze wet ook voordelen voor werkgevers. Het hoge percentage van mensen dat met een burn-out ziek thuis zit is niet alleen voor deze mensen zelf een probleem maar ook voor veel werkgevers. Het leidt tot hoge kosten, en moeilijke vraagstukken over vervanging van de zieke werknemers omdat werknemers met een burn-out gemiddeld langdurig thuis zitten. Dus ook voor werkgevers kan deze wetgeving als een van de middelen om de structurele werkdruk te verlagen ook alleen maar positief uitwerken.

²⁰ Mr. Online (2019) «Advocaten staan niet te wachten op «onbereikbaarheidswet»». Geraadpleegd van: <https://www.mr-online.nl/advocaten-staan-niet-te-wachten-op-onbereikbaarheidswet/>.

²¹ De Beleidsonderzoekers (2019) «Gezond en veilig werken. Onderzoek naar het stelsel voor gezond en veilig werken sinds de Beleidsagenda 2012», p. 84–85.

3. Inhoudelijke motivering

a. Probleemanalyse

De toelichting besteedt ruim aandacht aan twee maatschappelijke fenomenen. In de eerste plaats aan de ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie en de gevolgen daarvan voor de bereikbaarheid van mensen. In de tweede plaats aan de vele mensen die last hebben van (overmatige) werk-gerelateerde stress («burn-out»). Het staat buiten kijf dat beide fenomenen zich voordoen. Eveneens is het denkbaar dat een voortdurende bereikbaarheid een rol zou kunnen spelen bij het ontwikkelen van een burn-out.

De toelichting geeft echter geen inzicht in de omvang van de invloed die deze factor heeft in relatie tot andere factoren die kunnen leiden tot de ontwikkeling van een burn-out. Daarnaast blijkt niet welke mogelijke wijzen van aanpak overwogen kunnen worden, waarom de gekozen oplossing (het voeren van een gesprek) daartoe het meest aangewezen is en welke resultaten daarvan kunnen worden verwacht die niet reeds op basis van de bestaande voorzieningen kunnen worden bereikt.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De initiatiefnemer constateert met tevredenheid dat de Afdeling erkent dat er een enorme toename is van de ontwikkeling in de informatie- en communicatietechnologie, zoals het toenemende aantal werktelefoons en -tablets, en dat deze continue bereikbaarheid een rol kan spelen bij het ontwikkelen van een burn-out. Vanwege het toenemend aantal mensen dat last heeft van een burn-out door het gevoel te hebben permanent bereikbaar te moeten zijn en de extra toename van thuiswerken, waardoor de grens tussen werk en privé steeds meer vervaagt, is het volgens de initiatiefnemer van groot belang dat er maatregelen worden genomen om het aantal burn-out gevallen te verminderen. Hiertegen worden binnen organisaties al verschillende maatregelen genomen. Maar door de komst van werktelefoons en – tablets hebben veel mensen het gevoel dat zij altijd bereikbaar moeten zijn. Het gevolg van het gevoel hebben altijd bereikbaar te moeten zijn, is dat dit zich kan ontwikkelen tot een burn-out. Om dit tegen te gaan, is het van belang om via dit wetsvoorstel een kader te bieden om het gesprek tussen werkgever en werknemers aan te gaan over continue (gevoel van) bereikbaarheid. Door dit gesprek aan te gaan, kunnen werkgever en werknemers, indien noodzakelijk, zorgen voor meer preventieve maatregelen om werkgerelateerde stress te verminderen. Op de reactie van de Afdeling dat de toelichting onvoldoende inzicht geeft of altijd bereikbaar zijn kan leiden tot de ontwikkeling van een burn-out geeft de initiatiefnemer aan dat het welhaast onmogelijk is om een oorzaak aan te wijzen van een burn-out. Zoals eerder aangegeven is een burn-out een «veelkoppig monster», waarbij er vaak verschillende oorzaken zijn. Uit het, in de memorie van toelichting genoemde, onderzoek van de Universiteit van Amsterdam naar «workplace telepressure» blijkt weldegelijk dat er een verband bestaat tussen bereikbaarheid en werkdruk. Uit dit onderzoek blijkt dat er bij werknemers druk wordt gevoeld om direct te antwoorden als die werknemer een bericht binnenkrijgt. Het maakt dan niet uit wanneer dit bericht binnenkomt, tijdens of na werktijd. Het onderzoek geeft ook aan dat werkgevers zich bewust moeten zijn dat er druk bij werknemers kan bestaan wanneer zij berichten buiten werktijd versturen. Ook wordt in dit onderzoek het belang van het los komen van werk genoemd en worden werkgevers opgeroepen om het gesprek aan te gaan met werknemers

over het reageren op berichten die buiten werktijd worden verstuurd.²² Ook in recentere wetenschappelijke literatuur, zoals Barber et al²³, worden eenzelfde conclusies getrokken, waarbij wordt aangegeven dat «workplace telepressure» negatief kan uitpakken op een gezonde werk-privé-balans. Maar ook onderzoeken van Eurofound²⁴ en het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC)²⁵ geven aan dat het altijd bereikbaar zijn grote fysieke en psychosociale risico's met zich meebrengt. Op dit punt heeft de initiatiefnemer om die reden ook de memorie van toelichting aangevuld.

Naast «workplace telepressure» bestaat er ook «technostress». Technostress houdt in dat een persoon «negatief effect op attitude, gedachten, gedrag, of lichamelijke fysiologie dat direct of indirect veroorzaakt wordt door technologie» ervaart. Uit TNO-onderzoek over technostress blijkt eveneens dat het belangrijk is voor werknemers dat er duidelijkheid is over de verwachting van hun werkgever over e-mailgebruik en de reactietijd van werknemers op berichten buiten werktijd. Wanneer de werkgever onduidelijk is over de verwachting om te reageren op berichten na werktijd en bovendien collega's antwoorden op deze berichten, kan er de druk ontstaan om zelf ook direct buiten werktijd te antwoorden. Een gevolg van deze druk is dat mensen te weinig rust ervaren in hun vrije tijd.²⁶ Vanwege het feit dat verschillende onderzoeken uitwijzen dat het, gevoel van, altijd bereikbaar moeten zijn fysieke en psychosociale risico's met zich meebrengt, is de initiatiefnemer van mening dat aandacht besteden aan bereikbaarheid buiten werktijd van belang is voor de gezondheid van werknemers. Aangegeven onderzoeken en wetenschappelijke literatuur bieden, wat de initiatiefnemer betreft, voldoende argumenten dat het altijd bereikbaar moeten zijn schadelijke effecten heeft op de gezondheid van werknemers. Om die reden vindt de initiatiefnemer het gewenst dat binnen een organisatie een gesprek plaatsvindt tussen werkgever en werknemers over bereikbaarheid buiten werktijd.

De Afdeling vraagt zich verder af of de door de initiatiefnemer gekozen aanpak, het voeren van een gesprek, de meest aangewezen oplossing is en welke resultaten dit gesprek oplevert in vergelijking met bestaande voorzieningen. De initiatiefnemer is van mening dat het voeren van een gesprek over dit belangrijke thema een kleine stap is met mogelijke zeer positieve uitkomsten. Een gesprek is een laagdrempelig instrument om een belangrijk onderwerp aan te kaarten. De initiatiefnemer heeft daarbij bewust geen verdergaande maatregelen genomen, omdat het gesprek voor veel werknemers al een oplossing kan bieden.

Door het voeren van een gesprek tussen werkgever en werknemers wordt er stilgestaan bij het probleem van voortdurende bereikbaarheid en kunnen er maatregelen genomen worden als door werknemers wordt

²² Van Laethem, M., van Vianen, A.E.M. & Derks, D. (2018, 24 oktober) Snel reageren op werkappje? Ook thuis houdt het je bezig. Geraadpleegd van: <https://www.uva.nl/content/nieuws/nieuwsberichten/2018/10/snel-reageren-op-werkappje-ook-thuis-houdt-het-je-bezig.html>

²³ Barber et al (2019) Workplace telepressure and work–life balance outcomes: The role of work recovery experiences *Stress and Health*. 35: 350–362. Geraadpleegd van: <https://doi.org/10.1002/smi.2864>.

²⁴ Eurofound and the International Labour Office (2017) «*Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*», Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, Geneva.

²⁵ Europees Economisch en Sociaal Comité (2021) «*Uitdagingen van telewerken: organisatie van de arbeidstijd, evenwicht tussen werk en privéleven en het recht om offline te zijn*». Geraadpleegd van: <https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/EESC-2020-05278-00-00-AC-TRA-NL.docx/content>

²⁶ TNO (2017). Technostress reikt verder dan alleen technologie. Geraadpleegd van: <https://www.monitorarbeid.tno.nl/publicaties/technostress-brochure>

aangegeven dat zij dit als een probleem ervaren. Bovendien verwacht de initiatiefnemer dat dit gesprek een preventief effect zal hebben om werkgerelateerde stress te voorkomen. Ook zorgen eventuele afspraken over bereikbaarheid buiten werktijd ervoor dat dit onderwerp altijd onder de aandacht blijft bij een organisatie. De initiatiefnemer heeft daarbij bewust gekozen om geen verdere invullingen te geven aan dit gesprek. Immers het gaat hier om maatwerk per organisatie. De uitkomsten van deze gesprekken zijn namelijk per sector, organisatie of zelfs per afdeling verschillend.

Op het punt van de Afdeling of bestaande voorzieningen het probleem van bereikbaarheid buiten werktijd kunnen oplossen, heeft de initiatiefnemer hierboven, en toegevoegd in de memorie van toelichting, aangegeven dat de huidige werkwijze van zelfregulering niet werkt. Alleen welwillende werkgevers die nut en noodzaak hiervan zien, zullen maatregelen nemen. Werkgevers die niet bereid zijn om dit probleem aan te pakken of het probleem niet zien, zullen niet eigenstandig dit probleem oppakken en hier een oplossing voor zoeken.

b. Effectiviteit

Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over de relatie tussen het wetsvoorstel en het geschetste probleem. De vraag is in hoeverre de verplichting tot het voeren van een gesprek tussen werkgever en werknemer bijdraagt aan een oplossing. De toelichting verwijst naar voorbeelden van regelingen in andere landen en in cao's, maar vermeldt niet hoe die regelingen zijn vormgegeven. Het is volgens het wetsvoorstel niet nodig dat het beoogde gesprek tot afspraken leidt.²⁷ Het voorstel bevat geen enkele inhoudelijke norm. In dit verband ziet de Afdeling een discrepantie tussen de inhoud van het wetsvoorstel en de citeertitel «wet op het recht op onbereikbaarheid». Deze titel suggereert dat werknemers met deze wet een (sociaal) grondrecht verwerven, terwijl het voorstel daar niet in voorziet.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen en de citeertitel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

De initiatiefnemer is van mening dat het bieden van een kader, via dit wetsvoorstel, een goede manier is om het ervaren probleem van het gevoel van werknemers om altijd bereikbaar te moeten zijn te kunnen verminderen. Door middel van een gesprek tussen werkgever en werknemers wordt er ten eerste aandacht aan dit probleem besteed. Ten tweede kan dit, als dit de conclusie uit het gesprek is, tot maatregelen leiden om afspraken te maken over bereikbaarheid buiten werktijd. Uiteindelijk is het aan werkgever en werknemers of er maatregelen worden genomen. Omdat er op dit moment weinig afspraken worden gemaakt over bereikbaarheid buiten werktijd leidt dit wetsvoorstel er naar verwachting toe dat er meer wordt gesproken over preventie van werkgerelateerde stress van en bovendien tot meer afspraken over bereikbaarheid buiten werktijd. Daarbovenop pleit ook Eurofound in haar onderzoek dat reguleren van telewerken, zoals via het recht op onbereik-

²⁷ Hoewel deze suggestie in paragraaf 1 van de toelichting wel wordt gewekt: «Dit wetsvoorstel beoogt daarom te regelen dat werkgevers en werknemers, ter voorkoming van psychosociale arbeidsbelasting, afspraken maken over niet bereikbaar te zijn buiten werktijd.»

baarheid, mogelijk de enige manier is om de trend van een werkcultuur waarbij sprake is van altijd bereikbaar te moeten zijn te keren.²⁸

De initiatiefnemer kan zich vinden in het feit dat de titel «wet op het recht op onbereikbaarheid» de suggestie kan wekken dat hier sprake is van een (sociaal) grondrecht. Dat is niet het doel van dit wetsvoorstel. Ook wil de initiatiefnemer dat er op bedrijfs- of cao-niveau afspraken worden gemaakt en de initiatiefnemer kiest er daarom bewust voor om geen inhoudelijke norm te stellen. Om die reden schrapt de initiatiefnemer de citeertitel.

*De Vice-President van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

De initiatiefnemer
Gijs van Dijk

²⁸ Eurofound (2020) «*Telework and ICT-based mobile work: Flexible working in the digital age, New forms of employment series*», p.54.