

Nummer : 2008/44
Datum : 14 oktober 2008
Aan : SZW

Modernisering arbeidstijden en verlofregelingen

1 Vraagstelling

Het ministerie van SZW heeft het CPB gevraagd om commentaar te leveren op een tweetal voorstellen die gedaan worden in een concept beleidsnotitie. De voorstellen betreffen: (i) een versoepeling van het recht van werknemers op aanpassing van arbeidsduur en introductie van het recht om te verzoeken om aanpaste arbeidstijden en arbeidsplaats, en (ii) een harmonisering en flexibilisering van het stelsel van verlofregelingen.

De vraag van het Ministerie van SZW aan het CPB betreft: (i) wat is het te verwachten effect van de twee voorstellen op de participatie in personen en in totaal aantal gewerkte uren, en (ii) langs welke wegen loopt dit effect? Deze notitie bevat de gevraagde analyse.

2 Arbeidsduur, arbeidstijden en arbeidsplaats

Beschrijving inhoud

Het voorstel betreft de Wet Aanpassing Arbeidsduur (WAA) en bestaat uit drie delen:

1. Een versoepeling van de voorwaarden voor aanpassing van de *arbeidsduur*, door de procedurele bepalingen in de WAA te laten vervallen.¹ Doel is om meer flexibiliteit in de arbeidsduur te bevorderen zodat deze beter aansluit bij wisselingen in de omstandigheden van werknemers.
2. Uitbreiding van de WAA met het recht van de werknemer te verzoeken om aangepaste *arbeidstijden*, los van wijziging van de arbeidsduur, bijvoorbeeld een verzoek om werktijden die aansluiten bij de openingstijden van scholen of kinderopvang.²

¹ Procedurele bepalingen in de WAA zijn dat een verzoek vier maanden van te voren moet worden ingediend, slechts eenmaal in de vier jaar mag worden gedaan en alleen door werknemers die minimaal een jaar in dienst zijn.

² De WAA biedt al de mogelijkheid te verzoeken om specifieke arbeidstijden maar alleen indien gekoppeld aan wijziging van de arbeidsduur.

3. Opname in de WAA van een recht om te verzoeken om aanpassing van de *plaats* waar arbeid wordt verricht, zoals een verzoek om een aantal uren per dag of een dag per week te telewerken.

Deze rechten zijn gebonden aan een afweging tussen de behoeften van de werknemer en de consequenties voor de werkgever. Werkgevers stemmen in beginsel in, tenzij zwaarwegende bedrijfs- of dienstbelangen zich daartegen verzetten, bijvoorbeeld als het verzoek niet inpasbaar is in het bedrijfsproces (i.v.m. openingstijden winkel, noodzakelijke personeelsbezetting).

Versoepeling recht aanpassing arbeidsduur

De maatregel behelst een versoepeling van de in 2000 ingevoerde WAA, zodat deze ook voor kortdurende aanpassingen van arbeidstijd kan worden ingezet. Het effect op de participatie van versoepeling van het recht op aanpassing van de arbeidsduur is naar onze verwachting gering.

Een onderzoek naar de werking van de WAA in de praktijk door Bureau Bartels laat zien dat werknemers slechts in uitzonderingsgevallen een formeel beroep doen op deze wet en dat de WAA vooral de norm bevestigt dat de arbeidsduur bespreekbaar is tussen werkgevers en werknemers. Desondanks is het aantal aanpassingen van arbeidsduur binnen de huidige functie beperkt. De WAA-evaluatie door Fouarge en Baaijens (2003) laat zien dat veranderingen in de arbeidsduur doorgaans gepaard gaan met verandering van werkgever of verandering van functie bij dezelfde werkgever. Men zou kunnen verwachten dat door de WAA werknemers minder vaak van functie of werkgever wisselen om hun arbeidsduur in de richting van hun voorkeur aan te passen, maar het onderzoek vindt hiervoor geen empirisch bewijs.

Tijdelijke neerwaartse aanpassing van de arbeidsduur binnen de huidige functie is vergelijkbaar met het inzetten van onbetaald zorgverlof. In beide gevallen heeft de aanpassing effect op het inkomen van de werknemer. Van werknemers die langdurig mantelzorg verlenen is bekend dat zij slechts in beperkte mate gebruik maken van zorgverlof, zij zetten vooral regulier verlof in.³ Het recht op 10 dagen zorgverlof is natuurlijk niet voldoende indien langdurig verlof nodig is. Maar het roept toch de vraag op waarom er weinig gebruik gemaakt wordt van reeds bestaande regelingen of een flexibeler WAA daadwerkelijk een knelpunt weg zal nemen.

Tijdelijke aanpassingen (waarbij men verwacht binnen 4 jaar de arbeidstijd opnieuw te willen aanpassen) komen door de maatregel binnen het bereik van de WAA. Bij tijdelijke wijzigingen is aanpassing van de arbeidstijd binnen de huidige functie voor de werknemer aantrekkelijk vanwege de zoekkosten die gepaard gaan met een baanwisseling. Bij onverwachte wijzigingen

³ In 2005 deed 14% van 750 duizend werknemers die voor langere tijd mantelzorg verleenden beroep op een verlofregeling.

(zoals acute mantelzorg) is er weinig tijd om te zoeken naar een andere baan. De flexibeler WAA kan in sommige gevallen voorkomen dat mensen in zo'n situatie noodgedwongen hun baan opzeggen. Maar ook hier geldt dat tijdelijke aanpassingen in overleg tussen werkgever en werknemer kunnen worden overeengekomen, en dat de wet waarschijnlijk de praktijk volgt.

Ondanks de aanzienlijke veranderingen in de verlof- en kinderopvangregelingen in de voorbije jaren is het aantal gewerkte uren van vrouwen nauwelijks veranderd. De generaties vrouwen die de afgelopen decennia de arbeidsmarkt hebben betreden vertonen onveranderd hetzelfde beeld. Jonge vrouwen werken gemiddeld genomen voltijd of in een grote deeltijdbaan, bij de leeftijd tussen 26 en 36 jaar vindt een aanpassing plaats naar een lager aantal uren. Bij vrouwen tussen 35 en 55 jaar ligt het gemiddeld aantal gewerkte uren stabiel op 25 uur per week (Bosch, Deelen en Euwals, 2008). De bevindingen zijn consistent met de ontwikkeling van sociale normen ten aanzien van werkende vrouwen (SCP, 2006). Vanaf de generatie geboren in de jaren vijftig is men geëmancipeerder gaan denken over de combinatie moederschap en betaald werk, echter sinds die generatie zijn de denkbeelden niet gewijzigd. Hieruit volgt dat de keuze voor deeltijd door vrouwen in Nederland sterk verankerd lijkt te zijn in voorkeuren en sociale normen.

Het effect op de participatie van versoepeling van het recht op aanpassing van de arbeidsduur is naar verwachting gering. Bij wijzigingen, die door veel vrouwen worden doorgevoerd tussen de leeftijd van 25 en 35, wordt zelden een beroep gedaan op de WAA. Werknemers realiseren hun aanpassingen veelal via de overstap naar een andere baan. Tijdelijke aanpassingen worden waarschijnlijk in overleg tussen werkgever en werknemer overeengekomen. Conclusie is derhalve dat de wet de praktijk volgt. Het effect van de versoepeling van de WAA op de participatie in personen en in totale aantal gewerkte uren is naar verwachting gering.

Recht aanpassing arbeidstijden

Dit onderdeel van het voorstel behelst het kunnen indienen van een verzoek tot aanpassing van de werktijden, los van een aanpassing in de arbeidsduur. Van dit onderdeel is het effect op de participatie naar onze verwachting gering.

De huidige WAA biedt al de mogelijkheid te verzoeken om specifieke arbeidstijden, maar dan alleen in combinatie met wijziging van de arbeidsduur. Wat de voorgestelde maatregel toevoegt ten opzichte van de huidige situatie is dat men kan verzoeken om specifieke arbeidstijden *zonder* verzoek tot wijziging van de arbeidsduur. Van de maatregel is derhalve geen direct effect te verwachten op het aantal gewerkte uren. Mogelijk is wel dat de maatregel in gevallen waarin knelpunten aanwezig zijn in de combinatie werk-zorg, bijdraagt aan het wegnemen van die knelpunten. Daarmee wordt voorkomen dat werknemers hun uren neerwaarts aanpassen of hun baan opgeven, en niet-participanten kunnen besluiten wel te gaan participeren.

Uit eigen onderzoek concluderen we dat de participatie van vrouwen voorlopig nog zal blijven stijgen (Euwals, Knoef, van Vuuren, 2007), en dat gewerkte uren van werkende vrouwen over de generaties heen stabiel zijn en waarschijnlijk samenhangen met voorkeuren (Bosch, Deelen, Euwals, 2008, SCP, 2006, 2008). En gezien de al aanwezige mogelijkheden binnen de huidige WAA en het feit dat deze weinig formeel wordt gebruikt (ondanks de wensen die uit onderzoek naar preferenties naar voren komen) is de verwachting dat deze maatregel niet zal leiden tot een omvangrijk positief effect op de participatie en het aantal gewerkte uren.

Recht aanpassing arbeidsplaats

Dit onderdeel van het voorstel behelst het kunnen indienen van een verzoek tot aanpassing van de plaats waar arbeid verricht wordt. Van dit onderdeel is het effect op de participatie naar onze verwachting positief, waarbij de omvang van het positieve effect moeilijk is in te schatten.

Uit onderzoek (ADV, 2008) blijkt dat circa 30 procent van de werknemers denkt meer te zullen willen werken als hij/zij (meer) mag telewerken. Dit sluit aan bij de besproken bevindingen uit SCP(2006) dat een groot deel van de vrouwen meer wil werken onder voorwaarde van betere aansluiting op privé-verplichtingen. Uit het OSA-arbeidsvraagpanel blijkt dat telewerken toeneemt, maar vooral is voorbehouden aan hoog opgeleiden en mannen. Meer toegang tot telewerk kan het combineren van zorgtaken en betaald werk vereenvoudigen omdat de te combineren taken ruimtelijk gezien meer geconcentreerd zijn en dus minder tijd verloren gaat aan reistijd. Uiteraard is niet elke functie op een andere plaats uit te voeren, maar de grens aan bijvoorbeeld telewerken lijkt in vele sectoren nog niet bereikt.

Flexibiliteit in de plaats waar arbeid verricht wordt heeft de potentie om de participatie te verhogen. Zeker indien het gecombineerd kan worden met aangepaste werktijden. In veel cao's worden afspraken gemaakt over bijvoorbeeld telewerken. In deze sectoren lijken werkgevers en werknemers er zelf uit te komen. De aanpassing van de WAA lijkt deze reeds bestaande ontwikkeling vooral te ondersteunen. Wellicht dat er een groep werknemers is waarvoor dergelijke regelingen niet in overleg tot stand zullen komen terwijl de arbeidsomstandigheden het wel toelaten. De omvang van deze groep is echter moeilijk in te schatten.

3 Verlofregelingen

In de beleidsnotitie wordt voorgesteld om de verlofregelingen te flexibiliseren en op een aantal punten uit te breiden. De notitie bespreekt vele onderdelen van verlofregelingen. Een voorbeeld van flexibilisering is het in deeltijd mogen opnemen van het zwangerschaps- en bevallingsverlof dat buiten de periode van absoluut arbeidsverbod valt. Een voorbeeld van een uitbreiding is om het ouderschapverlof van de huidige 13 weken te verlengen tot 26 weken. We bespreken de effecten van verlofregelingen echter in algemene termen. Welk effect hebben

verlofregelingen op de participatie op de arbeidsmarkt, gemeten in aantal personen en in totaal aantal gewerkte uren? De regelingen hebben twee effecten. Ten eerste maken de regelingen werken relatief aantrekkelijker tegenover niet-werken. En ten tweede zorgen de regelingen ervoor dat personen die werken minder uren per jaar werken omdat ze ook verlof opnemen.

Het effect van verlofregelingen op de participatie in personen hangt af van wie betaalt voor de regeling. Als de overheid of de werkgever betaalt dan wordt werken financieel aantrekkelijker tegenover niet werken. De totale beloning verandert niet, maar het aantal uren dat er voor de beloning gewerkt dient te worden neemt af. Het uurloon stijgt. Daarnaast worden werkgevers ook nog met administratieve en organisatorische kosten geconfronteerd. In het geval de werknemer zelf dient te betalen voor het verlof, bijvoorbeeld doordat de levensloopregeling aangesproken dient te worden, dan is het effect op de participatie gemeten in personen slechts licht positief. Het voordeel van de regelingen is alleen dat de werknemer meer flexibiliteit geniet. De werkgever wordt geconfronteerd met administratieve en organisatorische lasten.

Het bieden van verlofregelingen aan werknemers betekent natuurlijk ook het opnemen van verlof door werknemers. Van personen die zonder de verlofregelingen al werkten betekent de introductie van dergelijke regelingen een afname van het totale aantal gewerkte uren. Het verlies van deze gewerkte uren dient afgetrokken te worden van de winst die behaald wordt bij de personen die bij de introductie juist besloten te gaan participeren. Modelberekeningen met een algemeen evenwichtsmodel voor participatie, gewerkte uren en werkgelegenheid wijzen uit dat bij de introductie van verlofregelingen de participatie in personen in geringe mate stijgt, maar dat het totale aantal gewerkte uren daalt (Jongen en van Vuuren, 2004). Afhankelijk van de vormgeving van de regeling kan het totale aantal gewerkte uren zelfs duidelijk dalen

4 Slotsom

Een verdere uitbreiding van de regelingen met betrekking tot arbeidsduur, arbeidstijden en verlof hebben naar verwachting een gering effect op de participatie, zowel in personen als in uren. Het effect van de verlofregelingen op het totale aantal gewerkte uren is waarschijnlijk negatief. Een uitbreiding van de regelingen confronteert werkgevers met extra administratieve en organisatorische lasten. De omvang van het effect van de regeling voor de plaats waar arbeid wordt verricht is moeilijk in te schatten. De mogelijkheid tot bijvoorbeeld telewerken kan zeer wel een positief effect hebben op de participatie. Gezien de voordelen lijken veel werkgevers en werknemers hier echter zelf uit te komen, en het is moeilijk in te schatten of een aanpassing in de wet veel zal toevoegen (behalve dan het bevestigen van een reeds bestaande trend).

De notitie beperkt zich tot de participatie in personen en gewerkte uren en doet geen uitspraken over de maatschappelijke kosten en baten van de besproken regelingen. De regelingen kunnen maatschappelijke baten hebben die buiten het bestek van de notitie vallen. Een voorbeeld van dergelijke baten is dat de regelingen een verzekering bieden tegen onverwachte gebeurtenissen zoals ziekte van naasten. In dergelijke situaties kan de hulp van de werkende persoon belangrijk zijn. Als een verzekering voor dergelijke situaties niet op de markt tot stand komen (i.e. er is sprake van een marktfalen) dan kan overheidsingrijpen welvaartsverhogend werken. Verder kunnen de voordelen van een regeling zelfs evident zijn, zoals bij telewerken, zodat werkgevers en werknemers zelf tot een overeenkomst komen.

Voor de besproken regelingen is het aan de overheid zelf om de afweging tussen de baten, zoals flexibelere werktijden die de combinatie van arbeid en zorg voor werknemers makkelijker maken, en de kosten, zoals extra administratieve en organisatorische kosten, tegen elkaar af te wegen. Onze conclusie is dat de besproken regelingen waarschijnlijk geen effectief participatiebeleid zijn: het effect op het totale aantal gewerkte uren is immers gering, en bij de verlofregelingen mogelijk zelfs negatief. In situaties waar de effecten duidelijk positief zijn, zoals bij telewerken, lijken werkgevers en werknemers zelf tot afspraken te komen.

Literatuur

ADV, 2008, Telewerken, ADV Market Research.

Baaijens, C. en d. Fouarge, 2003, Veranderende arbeidstijden. Slagen werknemers er in hun voorkeuren te realiseren? OSA-publicatie A199, 2003

Bosch, N., A.P. Deelen en R. Euwals, 2008, Is part-time employment here to stay? Evidence from the Dutch Labour Force Survey 1992-2005, CPB Discussion Paper No. 100, Den Haag.

Euwals, R., M. Knoef, D. van Vuuren, 2007, The Trend in Female Labour Force Participation: What to Expect for the Future? 3225, CPB Discussion Paper 93, Den Haag.

Jongen, E, en D. van Vuuren, 2004, Kinderopvang, verlofregelingen en arbeidsparticipatie, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, Vol. 25(4), pp. 84-119.

SCP, 2006, Emancipatiemonitor 2006, SCP-publicatie 2006/22, Den Haag.

SCP, 2008, Nederland Deeltijdland, SCP-publicatie 2008/4, Den Haag