

ROB LATERVEER

Overwerk en werkgelegenheid

1. Inleiding

Niet alleen aan de borreltafel, maar ook in een eerbiedwaardig huis als dat van het parlement wordt nogal eens gesuggereerd, dat beperking van het overwerk een heilzame invloed heeft op een meer rechtvaardige verdeling van de beschikbare werkgelegenheid.¹ Omdat beide gelegenheden een niet onbelangrijke rol spelen bij de vorming van de publieke opinie, lijkt het nuttig eens na te gaan in hoeverre deze suggestie zinvol is. Van belang is daarbij allereerst de vraag of de *omvang* van het overwerk van dien aard is, dat beperking ervan kan leiden tot extra arbeidsplaatsen — het kwantitatieve aspect. Vervolgens dient in de beschouwing te worden betrokken of de *aard* van het verrichte overwerk wel zodanig is dat er overuren kunnen worden omgezet in arbeidsplaatsen — het kwalitatieve aspect. In de tweede plaats moet worden bezien welke instrumenten ter beschikking staan om het overwerk te beperken en wat de effectiviteit ervan is. De vraag dus naar de haalbaarheid van — eventuele — maatregelen op dit gebied.

Voor de volledigheid — en waarschijnlijk ten overvloede — nog het volgende: de problematiek rond werkgelegenheid is omvangrijk en complex. Het ligt dan ook niet voor de hand om de oplossing daarvan te zoeken in één-dimensionale maatregelen met een relatief beperkte reikwijdte. Zo kan een beperking — of extremer nog het absoluut verbieden — van overwerk in het gunstigste geval leiden tot een andere verdeling van het *beschikbare* werk. *Nieuw* werk wordt erdoor niet geschapen en het voorkomt ook niet dat bestaand werk verdwijnt. Verder rijst de vraag of voorzien kan worden in de aldus ontstane vakatures. Indien het bijvoorbeeld zo is, dat overwerk zich met name voordoet in die functies, takken van bedrijvigheid of regio's waarvoor reeds onvoldoende aanbod van arbeidskracht ter beschikking is, dan leidt beperking van of een verbod op overwerk slechts tot verheving van wat wordt aangeduid met 'knelpunten op de arbeidsmarkt'. Met andere woorden: het ene probleem wordt ingeruild voor het

1. Tweede Kamer-debat over het arbeidsvoorwaardenbeleid, maart 1979. Met name kan in dit verband verwezen worden naar de opvattingen van het PvdA-kamerlid Van der Doef. Zie *Handelingen* 23, 27-29 maart 1979, blz. 4336 e.v.

andere. Het complex van problemen met betrekking tot de werkgelegenheid, dient derhalve te worden bestreden met een complex van oplossingen.

De bedoeling van mijn bijdrage reikt niet verder, dan na te gaan of het loont om het beperken of verbieden van overwerk een plaats te geven in het oplossingencomplex.

2. Overwerk: een nadere begripsomschrijving

Zoals dat wel vaker gaat met termen die veelvuldig in discussies een rol spelen: de helderheid van het begrip dreigt omgekeerd evenredig te worden met de frequentie van het gebruik ervan. Omdat het — zowel met betrekking tot de vraag naar de omvang van het overwerk, als ook met het oog op eventueel te treffen maatregelen — van belang is vast te stellen waarover wordt gesproken, lijkt een nadere begripsomschrijving van overwerk hier op zijn plaats.

Als er sprake is van overwerk, moet er ook zoiets bestaan als de 'normale arbeidsduur'. Overwerk is dan het aantal uren dat — per dag, per week of een andere periode — arbeid wordt verricht boven het aantal uren dat als 'normaal' is overeengekomen of is aangemerkt. De vraag is dus wat 'normaal' in dit verband betekent. Helaas geldt ook hier dat deze term geen eenduidige betekenis heeft. In zijn algemeenheid zal iemand onder zijn normale werktijd verstaan het aantal uren dat in een bepaalde periode moet worden gewerkt om het overeengekomen salaris te verdienen. Beide zijn over het algemeen vastgesteld in een individuele of kollektieve arbeidsovereenkomst.² Afgezien van deeltijdarbeid zal voor de meeste gevallen gelden, dat als de normale werktijd is overeengekomen 40 uur per week. In een aantal gevallen is ook de arbeidsduur per dag bepaald.³

Onder overwerk wordt in dit verband dan ook verstaan het aantal arbeidsuren dat uitgaat boven hetgeen kollektief of individueel is overeengekomen. Ik zal dit in het vervolg aanduiden met 'overwerk boven de CAO' of 'overwerk-CAO'. Konkreet heeft dit in zijn algemeenheid dus betrekking op het aantal uren dat boven de 40 uur per week wordt gemaakt.⁴

Echter, de wetgever geeft aan het begrip 'normale arbeidsduur' een andere

2. Voor bepaalde groeperingen gelden andere regelingen. Zo zijn de dienst- en werktijden alsmede de bezoldiging van rijksambtenaren vastgelegd in het Algemeen Rijksambtenaren Reglement (ARAR). Van wezenlijke betekenis is dit onderscheid in dit verband echter niet.

3. Ik ga hier voorbij aan allerlei bijzondere regelingen (bijv. ten behoeve van oudere werknemers) omdat ze in dit bestek minder relevant zijn. Belangstellenden worden verwezen naar *CAO's in Nederland, een systematische samenvatting van lonen en andere arbeidsvoorwaarden vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten en bindende regelingen welke regelmatig bij de Staatsuitgeverij verschijnt.*

4. Dit geldt uiteraard niet voor overeenkomsten op basis van deeltijdarbeid en regelingen welke worden bedoeld in aantekening 3.

invulling. Hetgeen mag blijken uit de wettelijke regelingen die van kracht zijn op het gebied van de arbeids- en rusttijden.

Van belang is hier op te merken dat het doel van deze wettelijke regelingen met betrekking tot de werktijden van een geheel andere aard is, dan die welke zijn opgenomen in CAO's en dergelijke. Het opnemen van bepalingen rond de arbeidsduur in arbeidsovereenkomsten heeft primair tot doel een basis te creëren voor de vaststelling van de beloning. Doel van de wettelijke bepalingen rond arbeids- en rusttijden is de werknemer te beschermen tegen te lange werktijden c.q. te korte rusttijden.⁵ Een relatie naar de beloning wordt niet gelegd. Gezegd wordt dan dat deze wetten en wettelijke regelingen primair een arbeidsbeschermend karakter hebben.

In de discussies spelen in dit kader vooral de Arbeidswet 1919 en — in wat mindere mate — de Rijttijdenwet 1936, respectievelijk het Rijttijdenbesluit 1978 een overheersende rol. Het is een misverstand — dat overigens wijdverspreid is — dat het hier om eenduidige regelingen gaat. Zo wordt vaak beweerd dat de Arbeidswet zonder meer toestaat dat 48 uur per week arbeid wordt verricht en dat alles wat daar bovenuit gaat als overwerk wordt aangemerkt. De wetgever denkt echter aanmerkelijk genuanceerder over de bescherming van de werknemer als het gaat om zijn arbeids- en rusttijden. Het is in het bestek van dit artikel niet doenlijk alle 'ins en outs' met betrekking tot wettelijke werktijdregelingen uit de doeken te doen. In grote lijnen kunnen echter de volgende opmerkingen worden gemaakt.

1. De regelingen hebben slechts betrekking op een deel van de werknemers. Zo vallen leidinggevenden en hoger betaalde funktionarissen niet onder de Arbeidswet.
2. Bij het bepalen van de wettelijk toegestane arbeids- en rusttijden wordt rekening gehouden met de aard van de functie en de aard van de bedrijfstak. Dit leidde er bijvoorbeeld toe dat voor het wegvervoer een regeling tot stand kwam in de Rijttijdenwet, respectievelijk het Rijttijdenbesluit die wezenlijk afwijkt van hetgeen omtrent de werk- en rusttijden is bepaald bij of krachtens de Arbeidswet. Echter ook in het kader van de Arbeidswet lopen de regelingen zeer uiteen. Zo is voor 'fabrieken of werkplaatsen' (zeg maar de industrie) een arbeidsduur van 8½ uur per dag en 48 uur per week toegestaan, zonder dat op de een of andere manier een overwerkvergunning is vereist, terwijl in 'koffiehuizen en hotels' (zeg maar de horeka) onder bepaalde omstandigheden 11 uur per dag en 51 uur per week mogelijk is.⁶ In sommige (overigens uitzonderlijke) gevallen is zelfs een

5. In een enkel geval gaat het er ook om de werknemer te beschermen tegen een loonsvermindering door een (tijdelijke) beperking van de werktijd. Zie het *Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen*, artikel 8, lid 1.

6. Voor zover niet anders vermeld hebben de vermelde voorbeelden betrekking op mannelijke werknemers van 18 jaar en ouder. Voor vrouwen en jeugdigen gelden veelal

werktijd van 16 uur per dag en 60 uur per week zonder vergunning toegestaan.⁷

3. De Arbeidswet en Rijttijdenwet zijn (voor wat betreft de werk- en rusttijdbepalingen) slechts beperkt of helemaal niet van toepassing op arbeid verricht in dienst van (semi) overheidsinstellingen. Te denken is in dit verband onder meer aan de Nederlandse Spoorwegen, de PTT en veel groeperingen personeel in dienst van Rijk, Provincies en Gemeenten.

De strekking van dit exposé is, dat de wetgever onder overwerk iets anders verstaat dan 'uren boven de CAO'. In feite heeft het begrip overwerk hier betrekking op al datgene wat niet bij of krachtens de wet is toegestaan. Ik zal dit in het vervolg aanduiden met 'overwerk boven de Arbeidswet' of 'overwerk-AW'.⁸

De term overwerk blijkt dus een dubbele betekenis te hebben. Op het eerste gezicht lijkt het begrip overwerk boven de CAO ruimer dan overwerk boven de wet, eenvoudig omdat de normale arbeidsduur krachtens de CAO lager ligt dan de normale (beter is wellicht 'aanvaardbare') arbeidsduur zoals die in de wet is vastgelegd.

Dit is echter lang niet altijd het geval. Door de overheid worden veelvuldig overwerkvergunningen verleend, die géén overschrijding van de arbeidsduur krachtens de CAO inhouden. Ter illustratie: een bedrijf krijgt vergunning om maximaal 9 uur per dag te mogen werken, echter onder voorwaarde dat in twee achtereenvolgende weken niet meer dan 80 uur wordt gewerkt. Of: een bedrijf krijgt vergunning om op maandag 5 uur, op dinsdag t/m donderdag 10 uur per dag en op vrijdag weer 5 uur te werken.⁹ En ook een vergunning voor een variabele werktijdregeling (maximaal 9 uur per dag, echter met een gemiddelde werkweek van 40 uur) is strikt genomen een overwerkvergunning.

In al dit soort gevallen is — arbeidswettelijk — een overwerkvergunning vereist, omdat het maximaal toegestane aantal werkuren per dag wordt overschreden (voor industriële bedrijven meestal 8½ uur per dag), hoewel dit overwerk niet resulteert in overschrijding van de normale arbeidsduur op grond van de CAO (circa 40 uur per week) of zoals vastgelegd in de wet (voor bijvoorbeeld de industrie 48 uur per week).

beperkende bepalingen.

7. Zie het *Werktijdenbesluit Restgroepen*, art. 10.

8. Analoog daarvan kan er uiteraard ook sprake zijn van 'overwerk boven de Rijttijdenwet, resp. het Rijttijdenbesluit'.

9. Dit soort vergunningen worden aangeduid met 'reisvergunningen'. Ze worden verleend indien de werknemers ver van het werk wonen (bijvoorbeeld bij zogenaamd karweiwerk) en alleen in het weekend naar huis gaan.

3. De omvang van het overwerk

De hierboven aangegeven dubbele betekenis van het begrip overwerk is direct al van belang bij de beantwoording van de vraag naar de omvang van het overwerk. De overheid, in casu de Arbeidsinspectie, die belast is met het verlenen van de overwerkvergunningen geeft de volgende cijfers:

Tabel 1. Aantal overuren volgens opgave Arbeidsinspectie*

1974	8,2 miljoen
1975	6,1 miljoen
1976	5,0 miljoen
1977	5,4 miljoen
1978	5,2 miljoen

* Tot en met 1976 zijn deze cijfers gepubliceerd in de Jaarverslagen van de Arbeidsinspectie. De cijfers van 1977 en 1978 zijn verkregen uit (nog niet gepubliceerde) gegevens van de Arbeidsinspectie.

Het CBS benadert het overwerk anders en geeft als volgt een inzicht in de omvang van het overwerk.

Tabel 2. Gemiddelde wekelijkse arbeidsduur van full-timers

1974	41,7
1975	40,9
1976	40,9
1977	40,9
1978	40,8

Bron: CBS, Sociale maandstatistiek, juni 1979, p. 400.

Volgens het CBS maakten alle werknemers (met een volledige werkkring) in 1978 per week dus 0,8 overuren. Op het eerste gezicht valt dat nogal mee, maar het is toch aanmerkelijk meer dan de Arbeidsinspectie opgeeft. Immers 0,8 overuren per week levert (uitgaande van 3,5 miljoen werknemers) een totaal op van 2,7 miljoen uren overwerk *per week*, terwijl de opgave van de Arbeidsinspectie blijft steken bij een dikke 5 miljoen *per jaar*.

Hoewel het zeker zo is, dat er wel eens wordt overgewerkt zonder dat daarvoor de benodigde vergunning van de Arbeidsinspectie in huis is, zou het toch wat al te makkelijk zijn dit gigantisch verschil in aantallen overuren volledig te verklaren uit (al naar gelang de persoonlijke sympathie):

1. het optreden van werkgevers die hun werknemers – illegaal – liever lange arbeidstijden laten maken dan extra mensen in dienst nemen,
2. het feit dat werknemers maar al te graag overwerken om een extra centje bij te verdienen en

3. een falend controlebeleid van de Arbeidsinspectie op de naleving van de werken rusttijdregelingen.

Het lijkt meer voor de hand te liggen de verschillende opgaven van de omvang van het overwerk terug te voeren op de verschillende inhoud die aan het begrip overwerk wordt toegekend: bij de overheid, in casu de Arbeidsinspectie gaat het om overwerk waarvoor krachtens de Arbeidswet een vergunning noodzakelijk is. In paragraaf twee is reeds uiteengezet waarom de daarop gebaseerde cijfers aanmerkelijk lager zullen zijn, dan indien het gaat om overwerk boven de CAO, zoals het CBS doet. Allebei hebben ze gelijk, ze bedoelen slechts iets anders.

De vraag is nu van welk belang de omvang van het aantal overuren is voor de werkgelegenheid. Met andere woorden hoeveel arbeidsplaatsen zou het *theoretisch* opleveren als alle overwerk — en het lijkt het meest reëel hier uit te gaan van overwerk-cao — wordt omgezet in arbeidsplaatsen.

Een volledige arbeidsplaats stellend op 1900 uur per jaar, uitgaande van 2,7 miljoen overuren per week en het jaar stellend op 47½ werkweken, dan zou dit neerkomen op 67.500 arbeidsplaatsen van 40 uur per week. Het lijkt dus de moeite waard om na te gaan of deze theorie praktijk kan worden.

4. De oorzaken van overwerk

Daarvoor is allereerst noodzakelijk om na te gaan wat de oorzaken zijn van overwerk. Pas dan kan duidelijk worden of overuren inwisselbaar zijn voor arbeidsplaatsen. Deze exercitie wordt echter bemoeilijkt door het feit dat er — bij mijn weten — geen alomvattend en uitputtend overzicht bestaat van de oorzaken van overwerk. Ik baseer mij dan ook op een (nog niet gepubliceerd) overzicht van de Arbeidsinspectie, waarin is opgesomd welke motieven werden gehanteerd bij het aanvragen van een overwerkvergunning krachtens de Arbeidswet.

Op basis van deze gegevens kan gezegd worden, dat overwerk vooral veroorzaakt wordt door een al dan niet tijdelijke diskrepantie tussen beschikbare mankracht en de hoeveelheid werk die te doen is. Met andere woorden: er is (tijdelijk) meer werk dan in de normale werktijd door de beschikbare mankracht gedaan moet of kan worden.

De vraag rijst dan uiteraard waarom niet meer mensen in dienst genomen worden. Naar mijn mening zijn daarvoor een aantal redenen aan te wijzen. Allereerst mag — op basis van de vele publikaties die daarover zijn verschenen¹⁰ — worden aangenomen, dat er ondanks de hoge werkloosheid, geen gegadigden zijn

10. Ondermeer: het rapport *Knelpunten op de arbeidsmarkt*, december 1979 van het Ministerie van Sociale Zaken.

Tabel 3. *Motieven voor overwerk*

1. Spoedeisende werkzaamheden	529
2. Stagnatie in het produktieproces; voorbereidingswerkzaamheden	274
3. Onderhouds- en schoonmaakwerkzaamheden	88
4. Personeelstekort; ziekteverzuim	343
5. Seizoendrukke; (tijdelijk) tekort aan mancapaciteit	97
6. Inhalen van bedrijfsstilstand; achterstand	91
7. Economische c.q. technische noodzaak	204
8. Overige motieven	72
Totaal aantal verleende overwerkvergunningen*	1.698

* Het betreft hier uitsluitend vergunningen welke door het Districtshoofd van de Arbeidsinspectie zijn verleend met machtiging van de Directeur-Generaal van de Arbeid. In een aantal gevallen kan het Districtshoofd zelfstandig een vergunning verlenen. Daarvan bestaan geen gegevens.

Bron: Nog niet gepubliceerde gegevens van de Arbeidsinspectie.

voor bepaalde vakatures. Daarvoor is inmiddels de term 'diskrepanties op de arbeidsmarkt' uitgevonden. Hoewel daarover veel te zeggen is — en reeds gezegd werd — ga ik hierop niet verder in omdat een en ander in het kader van dit stuk minder relevant is.¹¹

In de tweede plaats hebben zeer veel overuren het karakter van incidenteel overwerk. Dat wil zeggen dat er door een samenloop van omstandigheden eens een keer moet worden overgewerkt. Meestal is dit niet voorzienbaar en als dat wel het geval is, heeft het overwerk zo'n tijdelijk karakter dat het werven van nieuw personeel niet verantwoord is: de mensen zouden op een relatief korte termijn weer ontslagen moeten worden. Uitzendkrachten kunnen in zo'n situatie een goed alternatief zijn.

Echter, en dat is het derde punt, in heel veel gevallen zijn werknemers niet afkerig van enig overwerk. Overwerk vormt immers voor velen een welkome aanvulling op het 'vaste' loon. Of dit nu gewenst of ongewenst is — vooral mensen die zelf lange dagen maken zoals vakbondsbestuurders, kamerleden en wetenschappers schijnen daartegen nogal wat bezwaren te hebben — is van minder belang dan de konstatering dat deze opstelling een barrière opwerpt voor het omzetten van overuren in arbeidsplaatsen.

Als vierde en laatste — mijns inziens belangrijkste — punt moet genoemd worden, dat veel bedrijven hun personeelsbezetting zo krap mogelijk houden.

11. Wellicht is het nuttig hier te vermelden dat door de Arbeidsinspectie slechts vergunningen met als motief 'niet vervulbare vakatures' worden afgegeven, indien vaststaat dat door de werkgever de nodige maatregelen zijn getroffen met betrekking tot de werving van nieuw personeel.

Daarvoor worden zowel bedrijfseconomische argumenten aangevoerd — loonkosten krijgen steeds meer het karakter van vaste kosten — als sociaal getinte argumenten: ontslagen zijn voor niemand plezierig. En ook het aanvragen van werktijdverkorting — om een tijdelijke vermindering van de bedrijvigheid met instandhouding van de bestaande arbeidsplaatsen te overbruggen — is een dure en weinig aantrekkelijke zaak voor bedrijf en werknemers.

Konkluderend zou ik willen stellen, dat de oorzaken van overwerk van dien aard zijn dat het aantal overuren dat inwisselbaar is voor arbeidsplaatsen, beperkt van omvang is. Hoe beperkt, is door het ontbreken van kwantitatieve gegevens niet te zeggen.

5. Maatregelen ter beperking van het overwerk

Blijft de vraag op welke wijze het aantal overuren dat in principe *wel* daadwerkelijk kan worden omgezet in nieuwe arbeidsplaatsen, kan worden teruggedrongen. Ik beperk mij daarbij uitdrukkelijk tot die aspecten die de werktijden *direct* raken. Ik ga dus niet in op de vraag op welke manier 'bijengesprokkelde' overuren kunnen worden vertaald in een concrete functie. Daarvoor is te weinig bekend over de aard van de functies die de grootste aantallen overuren opleveren. Ik zal ook niet ingaan op de vraag hoe voorzien kan worden in de aldus ontstane vakatures. Ik merk slechts op, dat het denkbaar is, dat dergelijke vakatures een verscherping betekenen van de knelpunten op de arbeidsmarkt.

In principe staat een aantal mogelijkheden open om het aantal overuren terug te dringen:

1. het limiteren van overwerk;
2. aanpassing van de Arbeidswet en andere wettelijke bepalingen aan de gewijzigde inzichten met betrekking tot overwerk;
3. het opnemen van bepalingen in de CAO;
4. middels de ondernemingsraad;
5. overwerk compenseren in vrije tijd.

Voor een deel hangen deze mogelijkheden met elkaar samen. Het gaat echter om een aanduiding ter principale.

ad 1. Het limiteren van overwerk

De meest vergaande limitering van overwerk is uiteraard een limitering tot nul: een absoluut verbod over het verrichten van overwerk dus. Van belang bij een dergelijke maatregel is welke soort overwerk wordt bedoeld: overwerk-CAO of overwerk-AW. Indien het gaat om overwerk CAO (waaronder dus ook begrepen zijn de individuele arbeidsovereenkomsten) betekent dit dat

— uitzonderingen daargelaten — geen enkele werknemer langer mag werken dan circa 40 uur per week.

Mijns inziens is een dergelijke maatregel om twee redenen niet aan te bevelen:

a. Iedere flexibiliteit van de arbeidsorganisatie wordt teniet gedaan, hetgeen allerlei niet-gewenste (en wellicht ook niet in zijn volle omvang te voorziene) consequenties heeft. Spoedorders kunnen niet meer worden uitgevoerd en in allerlei optredende (nood)situaties kan niet worden opgetreden 'omdat de tijd om is'.

Theoretisch zou dit kunnen worden opgevangen door het kreëren van vele nieuwe arbeidsplaatsen, die echter niet full-time of slechts incidenteel bezet behoeven te worden.

b. Het instellen van een absoluut verbod of gebod stelt hoge eisen aan de controle op de naleving ervan. Ook al omdat er twijfels kunnen bestaan aan de bereidheid van zowel de kant van de werkgevers (zie boven) als de werknemers (zie paragraaf 4) om een dergelijk verbod na te leven, lijkt een effectieve controle bij voorbaat tot mislukken gedoemd.

Een absoluut verbod op overwerk-AW zou betekenen dat door de Arbeidsinspectie geen overwerkvergunningen worden gegeven. Aan een dergelijke maatregel kleven echter dezelfde bezwaren als hierboven aangegeven met betrekking tot het verbieden van overwerk-CAO.

Daarenboven is nog een extra bezwaar dat op grond van wettelijke bepalingen reeds meer uren toelaatbaar zijn dan in de arbeidsovereenkomst is opgenomen. Deze marge verschilt sterk per bedrijfstak en is ook afhankelijk van de aard van de functie en de situatie. Hoewel het aantal overuren zeker beperkt kan worden door het verbieden van overwerk-AW, is een dergelijke maatregel niet aan te bevelen omdat dan — bijvoorbeeld per bedrijfstak — verschillen in mogelijkheden zullen ontstaan die als onrechtvaardig worden ondervonden.¹²

Beperking van het overwerk-AW door het maximeren van het aantal overuren vindt thans al plaats. Dit is met name het geval in de zogenaamde vertrouwensvergunningen. Deze worden verleend aan bedrijven die incidenteel een beperkt aantal overuren nodig hebben. Meestal wordt dan een maximale arbeidsduur per dag vergund (van bijvoorbeeld 10 of 11 uur per dag) onder voorwaarde dat de gemiddelde werkweek gehandhaafd blijft op 40 uur, of dat het totaal aantal overuren een bepaalde grens niet te boven gaat. Voordeel van dit soort vergunningen is, dat het bedrijf met de bestaande benutting makkelijk kan

12. Bovendien is voor zo'n verbod een principiële wijziging van de Arbeidswet en andere wettelijke regelingen noodzakelijk. Het geven van ontheffingen en vergunningen voor afwijkingen van de algemene bepalingen is namelijk een essentieel onderdeel van het wetsysteem. Overwerk kan niet gewijzigd worden met als motief dat 'vanaf heden het beleid is gewijzigd'.

inspelen op verschillende situaties. Nadeel is dat de neiging bestaat de vergunning 'op te gebruiken' dat wil zeggen gaan tot aan hetgeen maximaal vergund is. Het beoogde doel: overuren omzetten in arbeidsplaatsen, zal daar dan ook niet zo mee gediend zijn.

ad 2. Aanpassing van de Arbeidswet en andere

Dat wettelijke bepalingen zijn zoals ze zijn mag natuurlijk nooit een belemmering vormen voor een herziening of afschaffing ervan als daar — door gewijzigde inzichten, veranderde situaties — goede gronden voor zijn. Niettemin is het herzien van wettelijke bepalingen een moeizame zaak die in veel gevallen heel wat zitvlees verlangt. Dit geldt met name voor wetten die een arbeidsbeschermend karakter hebben. Ze zijn meestal niet meer van al te recente datum (bijvoorbeeld Arbeidswet 1919, Veiligheidswet 1934, Rijttijdenwet 1936), zodat ze door allerlei herzieningen in de loop van de tijd vaak het karakter van een lappendeken hebben gekregen. Het aanbrengen van weer nieuwe deelveranderingen blijkt vaak zeer veel en langdurig graaf- en spitwerk met zich mee te brengen. Bovendien wordt voor wetswijzigingen in deze sfeer het advies van werkgevers en werknemers gevraagd (SER, Stichting van de Arbeid en sinds kort de Voorlopige Arbeidsraad), die ook hun tijd nodig hebben om er over na te denken.

Kortom: zelfs simpele wetswijzigingen kunnen zo ingewikkeld zijn en zo lang duren, dat het vaak efficiënter is een oude wet geheel te herzien — zoals recent gebeurd is met de Veiligheidswet, waarvoor in de plaats de aanmerkelijk eigentijdser Arbeidsomstandighedenwet gaat komen.

Het ideaal is dus om de Arbeidswet en andere geheel te herzien en aan te passen aan de eisen en de doelstellingen van de tijd. Voor de Rijttijdenwet is dit proces in een vergevorderd stadium en sinds 1978 is er een nieuw Rijttijdenbesluit (waarin beperking van het overwerk overigens een niet onbelangrijke rol heeft gespeeld). Aan de integrale herziening van de Arbeidswet wordt reeds geruime tijd gewerkt, doch het laat zich niet aanzien dat deze in de eerstkomende jaren tot stand zal komen.

Blijft dus vooralsnog de mogelijkheid tot partiële herziening van de Arbeidswet om het aantal overuren terug te dringen. In principe staan daarvoor vele mogelijkheden open zoals:

- het terugbrengen van de 'normale' arbeidstijd tot de modale arbeidsduur (zeg 8 uur per dag en 40 uur per week);
- het schrappen van de vele uitzonderingsbepalingen die lange werktijden zonder vergunning mogelijk maken;
- het beperken van het aantal overuren dat maximaal vergund kan worden;
- het wijzigen van de omstandigheden waaronder een overwerkvergunning kan worden verleend;

— enzovoort, enzovoort.

Het bezwaar van al dit soort wijzigingen is, dat ze — hoe eenvoudig ze op het eerste gezicht ook lijken — juridisch zeer moeilijk waterdicht te maken zijn of zelfs onmogelijk zijn gezien de systematiek — of juist het gebrek daaraan — van de Arbeidswet. Niettemin ligt er nu toch een SER-adviesaanvraag van Minister Albeda die beoogt door een relatief kleine wijziging van de Arbeidswet een aanvullend instrument te verkrijgen bij het terugdringen van het overwerk. Het voorstel is er op gebaseerd dat de Arbeidswet nog altijd toestaat dat (zonder speciale vergunning) $5\frac{1}{2}$ dag per week wordt gewerkt; in een aantal gevallen zelfs meer. Als de wetwijziging tot stand komt zal dit niet meer mogelijk zijn; dan zal ook wettelijk het principe van de — gemiddeld — 5 daagse werkweek een feit zijn. Gerekend in uren betekent het dat bijvoorbeeld in de industrie er per week nog maar $42\frac{1}{2}$ uur per week ($5 \times 8\frac{1}{2}$ per dag) in plaats van 48 uur per week werk zonder overwerkvergunning kan worden verricht.

Omdat echter niet bekend is, in hoeverre tot nu gebruik werd gemaakt van de uiterste mogelijkheden van de Arbeidswet — dus zonder vergunning $5\frac{1}{2}$ dag per week werken — is het effect van de voorgenomen maatregel in termen van extra werkgelegenheid nog niet goed in te schatten.

ad 3. Het opnemen van bepalingen in de CAO

In principe is het goed mogelijk in de CAO (dan wel in een anderssoortige regeling met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden) bepalingen op te nemen die tot doel hebben het overwerk te beperken.

Onder *ad 1.* is reeds geïndiceerd op de mogelijkheid om een maximum aan het aantal overuren te stellen. Verder kan onder meer gedacht worden aan het duurder maken van overwerk. Dat wil zeggen het optrekken van de betaling van overuren, waardoor het sneller aantrekkelijk wordt voor de werkgever om extra mensen aan te trekken. Verder kan gedacht worden — analoog aan de Arbeidsplaatsenovereenkomst — aan het maken van afspraken over de minimale personeelsbezetting.

Dit in die zin dat een hogere personeelsbezetting wordt aangehouden dan strikt noodzakelijk is. Overeengekomen zou bijvoorbeeld kunnen worden dat de bezetting moet worden uitgebreid met een percentage dat gelijk is aan de helft van het percentage overuren dat totaal per jaar wordt gemaakt. Aan het bezwaar hiertegen dat het vaak gaat om werkzaamheden die niet tot een full-time functie kunnen worden gekombineerd, kan worden tegemoetgekomen door het creëren van deeltijdfuncties, ook voor die functies waarvoor dit tot nu toe nog niet zo gebruikelijk is.

De voordelen van een dergelijke afspraak zijn evident: er is een direct effect op de werkgelegenheid. De nadelen zijn echter niet minder evident: hoe

verhoudt dit aanbod van extra arbeidsplaatsen zich tot de werkgelegenheid en vooral: worden werkgevers en werknemers het ooit eens over een dergelijke regeling? Ik heb daar mijn twijfels over.

Tot slot kan overwogen worden om in de CAO een bepaling op te nemen, die er toe strekt dat overuren worden gecompenseerd in vrije tijd. Ik kom daarop terug onder *ad 5*.

ad 4. De ondernemingsraad

Artikel 27 van de Wet op de Ondernemingsraden zegt dat de ondernemer de instemming van de OR behoeft voor elk door hem voorgenomen besluit tot vaststelling, wijziging of intrekking van ondermeer een werktijdregeling.

Dit impliceert dat de OR akkoord moet gaan met het doen van overwerk. Hoe dit proces van akkoordverklaring dient te verlopen is niet voorgeschreven. Het resultaat is dat er een rijkgeschakeerde praktijk is ontstaan, waarbij het niet zeker is of altijd gedegen wordt gezien of het overwerk wel noodzakelijk is. Vaak krijgt een werkgever een 'carte-blanche' — al dan niet gebonden aan een bepaalde periode — om indien dat naar zijn mening noodzakelijk is overwerk te laten verrichten.

Het lijkt mij gewenst als Ondernemingsraden een explicieter gebruik zouden maken van de hen op dit punt toegekende bevoegdheden. Ervan uitgaande dat men serieus streeft naar beperking van het overwerk. Elders in deze bijdrage heb ik reeds enige kanttekeningen geplaatst bij de vraag of die wel zo alom bij de werknemers aanwezig is.

ad 5. Overwerk compenseren in vrije tijd

Overwerk is bedoeld om fluktuaties in de bedrijvigheid op te vangen zonder dat daarvoor extra mensen worden aangetrokken. Het is niet denkbeeldig dat — zelfs bij een krappe personeelsbezetting — er naast een tekort aan mankracht ook wel eens een overschot een mankracht optreedt. Dit leidt tot het voorstel overuren te compenseren in vrije tijd, die kan worden opgenomen als de omstandigheden dat toelaten.

Dit basisidee kan uiteraard worden aangevuld met allerlei verdergaande (of relativerende) bepalingen. Interessant is in dit verband een Deens ontwerp.¹³ Dit houdt in dat voor gemaakte overuren een overeenkomstig aantal vrije uren gegeven moet worden. Het totaal aantal overuren per werknemer mag de 100 per jaar niet overschrijden. Bovendien moet de compensatie plaatsvinden binnen twee maanden, nadat het is verricht. Tot slot is bepaald dat de overuren mogen worden beloond in geld (de normale overwerktoeslag dus) of extra vrije tijd.

13. Zie *European Industrial Relations Review*, 76/80, blz. 8 e.v.

Bezwaar tegen een dergelijke regeling is wellicht, dat hij een gigantische administratie met zich meebrengt (de overuren moeten volgens het Deense wetsontwerp worden aangemeld bij een 'Overwerkraad) en dat een omvangrijk controle-apparaat noodzakelijk zal zijn. Ook zonder een wettelijke basis zou het hier geschetste principe te realiseren zijn. Praktijk is in ieder geval dat bij de Arbeidsinspectie regelmatig aanvragen binnen komen voor werktijdregelingen die compensatie in vrije tijd van de overuren tot doel hebben.

Echter, er ligt nog steeds een uit het begin van de jaren '70 daterende uitspraak van de Stichting van de Arbeid dat het aantal arbeidsuren evenredig over de dagen van de week verdeeld dient te worden. Dat wil zeggen dat het niet de bedoeling was om te komen tot bijvoorbeeld een 4½ daagse werkweek. Omdat het vaak moeilijk is om vast te stellen of overwerk wordt verricht om vrije uren te sparen of dat het om werk gaat dat niet op andere tijdstippen kan gebeuren, wordt het zekere voor het onzekere genomen: werktijdregelingen, waarbij het doen van overwerk leidt tot vrije uren elders in de week, worden — in het algemeen — niet toegestaan.

Wellicht dat de Stichting van de Arbeid zijn oude uitspraken eens in heroverweging kan nemen

6. Konklusies

Aan een beperking van het aantal overuren als bijdrage aan het scheppen van extra arbeidsplaatsen mag geen kruxiale betekenis worden toegekend bij het werkgelegenheidsbeleid. Slechts een deel van de overuren is inwisselbaar voor extra arbeidsplaatsen. Bovendien zijn de oorzaken van overwerk van dien aard, dat getwijfeld moet worden aan de mogelijkheden en de bereidheid van zowel werkgevers als werknemers om geheel of gedeeltelijk af te zien van het (laten) verrichten van overwerk.

Maatregelen ter beperking van het overwerk hebben — afgezien van de haalbaarheid ervan — zowel voor- als nadelen. Bovendien is het effect ervan in termen van werkgelegenheid moeilijk voorspelbaar. Wel verdient het aanbeveling te komen tot een integrale en eenduidige regeling van de werk- en rusttijden, waarbij niet slechts overwegingen in de sfeer van de arbeidsbescherming een rol spelen. De komende herziening van de Arbeidswet 1919 kan daarbij een belangrijke rol spelen.