

# Ongelijke zeggenschap over de werkplek

Veel werkenden hadden de afgelopen twee coronajaren weinig te zeggen over hun werkplek. Anderen lukte het prima hun werk naar eigen inzicht corona-proof te organiseren. Als we niet uitkijken verdiept deze ongelijkheid in zeggenschap over de werkplek zich alleen maar verder, wanneer straks het hybride werken de norm wordt.

**KLARA BOONSTRA**

*Directeur Wiardi Beckman Stichting*

In de afgelopen twee coronajaren is op talloze werkplekken in binnen- en buitenland nagedacht over manieren om zo constructief mogelijk te blijven werken ondanks de risico's die het coronavirus meebracht.<sup>1</sup> Fysiek of virtueel, met mondkapje of op anderhalve meter, overbelast in essentiële dienstverlening, of met een peuter op schoot; ieder heeft zijn eigen corona-werkervaring opgedaan. Een aantal geschillen tussen werkgevers en werknemers over gedwongen thuiswerken of juist gedwongen op locatie werken werd aan de rechter voorgelegd. Uit die uitspraken valt nog geen duidelijke lijn te trekken.<sup>2</sup>

Het coronabeleid was op zijn zachtst gezegd nogal top-down en dwingend geformuleerd vanuit het landsbestuur naar de burger. Thuiswerken waar mogelijk was het devies. Met die norm is op verschillende werkplekken heel verschillend omgegaan. Veel werk kon natuurlijk gewoon niet thuis plaatsvinden, denk aan arbeid in de zorg die meestal per definitie locatiewerk is. Maar ook waar thuiswerken wel kon, ontstonden verschillen. Er

waren werkplekken waar eigen gedragsregels werden gemaakt die min of meer waren gebaseerd op het overheidsbeleid. En er waren ondernemingen waarin de thuiswerknorm als het ware als een dwingend wettelijk voorschrift werd beschouwd door de werkgever.

Onder de werkenden bestaat dus verschil in zeggenschap over de eigen situatie; 'agency' zeggen de Amerikanen. Werkgevers gaan er nogal willekeurig mee om of en onder welke omstandigheden er thuisgewerkt mag/moet worden of juist op kantoor. Het onderwerp staat ook nog niet groot op de agenda van vakbonden en ondernemingsraden. Duidelijke normen ontbreken. In Engelstalige kranten en tijdschriften viel over dit onderwerp de afgelopen tijd veel te lezen, bij ons veel minder.<sup>3</sup> Terwijl het een belangrijke discussie is voor een toekomst waarin meer thuiswerken – al dan niet hybride – waarschijnlijk steeds meer de norm zal worden.

Op de politieke agenda staat dit onderwerp wel al wat langer.<sup>4</sup> Op een directe wijze, door het initiatiefwetsvoorstel van D66 en

GroenLinks *Werken waar je wil* van november 2020, dat voorziet in een wettelijk recht op thuis of juist op een andere locatie werken.<sup>5</sup> En meer indirect ook door het initiatiefwetsvoorstel van de PvdA over het recht om buiten werktijden voor de werkgever onbereikbaar te zijn.<sup>6</sup> Daarin is aandacht voor het belang van werkenden om niet constant ‘aan te hoeven staan’.

Maar beide initiatiefwetsvoorstellen spreken over ‘de werknemer’ in algemene zin en differentiëren niet naar verschillende groepen werkenden. Terwijl uit onderzoek blijkt dat al dan niet kunnen thuiswerken voor verschillende groepen werknemers uiteenlopende kansen, risico’s en consequenties heeft. Daarover gaat dit artikel, met als doel te bedenken of er een agenda, een draaiboek, voor de overbrugging van deze kloof kan worden gevonden.

### ***Covid-19 en kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt***

De impact van covid-thuiswerkbeleid is voor verschillende groepen werkenden totaal ongelijk geweest. Waar in het begin van de pandemie in 2020 nog wel eens te horen viel dat het om een ‘great equalizer’ ging, zijn we van de koude kermis thuisgekomen. Onderzoek toont namelijk dat het precies andersom is; de pandemie heeft de ongelijkheid tussen bepaalde groepen werkenden vergroot, of te wel de ongelijkheidskloof verdiept. Ook op de werkvloeren.

Internationaal onderzoek van het Internationaal Monetair Fonds dat 35 landen bestrijkt (waaronder Nederland) concludeert dat werkenden die geen anderhalve meter afstand konden houden het zwaarst geraakt werden door de pandemie.<sup>7</sup> Dat zijn groepen werknemers die laag scoren op wat het onderzoek de ‘teleworking-index’ noemt, zij zijn vaak economisch kwetsbaar en hebben een lage baanzekerheid. Ze zijn jong, hebben relatief kort onderwijs gevolgd, hebben vaak onzekere contracten en zitten aan de onderkant van

de loonschalen. Vrouwen zijn oververtegenwoordigd en veel van deze kenmerken vloeien samen in de meest getroffen beroepen en sectoren.

Het onderzoek toont dat groepen werkenden die al kwetsbaar waren voorafgaand aan de pandemie – zoals in Nederland de flexwerkers in de diensteneconomie – door de lockdownmaatregelen onevenredig hard werden getroffen. Omdat ze werden ontslagen of niet meer werden opgeroepen, óf omdat ze wel moesten werken en daardoor werden blootgesteld aan de risico’s van covid-19.<sup>8</sup> Brits onderzoek laat zien dat er veel meer werkende armen waren onder degenen die ‘essentiële diensten’ verrichtten, dan onder de mensen die thuiswerkten.<sup>9</sup>

Maar ook binnen de groepen thuiswerkers waren de risico’s ongelijk verdeeld. Uit Amerikaans onderzoek van McKinsey blijkt dat van de thuiswerkers 79% van de mannen zei dat ze thuis effectiever werkten, en dat dit voor slechts 37% van de vrouwen gold.<sup>10</sup>

Ook in Nederland zagen we dat de impact van de pandemie van de ene tot de andere werkplek behoorlijk verschillend was. Dat blijkt onder andere uit het NEA-Covid-19-onderzoek van TNO, dat overigens nog voortduurt.<sup>11</sup> Dit onderzoek kijkt niet zozeer naar verschillende groepen werkenden in het licht van het soort contract dat ze met hun werkgever hebben, maar naar de sectoren waarin ze werkzaam zijn. Conclusie van dat onderzoek is dat vooral de ‘white collars’ (term gebedigd door TNO) thuiswerkten. Ook blijkt dat, hoewel een substantieel deel van die thuiswerkers aangaf last te hebben van mentale of fysieke klachten of sociaal eenzaam is, 75% van de thuiswerkers tevreden is met zijn of haar leven.<sup>12</sup>

Het welbevinden van werknemers die wel naar hun werkplek op locatie gingen, was volgens dit onderzoek het eerste jaar stabiel. Maar dat betekende ook dat het aandeel burn-out klachten onverminderd hoog bleef bij werknemers in de zorg en het onderwijs. Tegen de tendens voorafgaand aan de pandemie

in, nam dat ook nog eens toe. Daarnaast nam het ziekteverzuim in de loop van de pandemie sterk toe. Dat gold ook voor de frustratie over hoe het werk werd georganiseerd.<sup>13</sup> Werknemers hadden het gevoel dat ze weinig te zeggen hadden over hun arbeidsomstandigheden en werksituatie.

---

## Van de thuis werkende mannen zei 79% effectiever te kunnen werken dan op kantoor, dat gold voor slechts 37% van de vrouwen

---

Een voorbeeld daarvan stond op 22 februari 2022 in *de Volkskrant*. In een interview met Marita de Kleijne-Peters, verpleegkundige in een verpleeghuis en spreekbuis van de verzorgenden van de beroepsvereniging V&VN staat de verzuchting: ‘Werknemers in de langdurige zorg konden geen vragen stellen en niet vertellen welke verschrikkingen zij meemaakten. Hadden ze maar meteen gepraat met de werkvloer en ons gevraagd: “Wat hebben jullie nodig?” Er was in de zorg een stijging te zien in ongewenst gedrag door externen, vaak mensen die de feiten en regels van de pandemie in twijfel trokken. Dat kwam vooral voor in de sector zorg, maar ook verder in het openbaar bestuur (veiligheid) en de vervoerssector. Van alle werknemers in de zorg gaf 28% aan te werken met mogelijk covid-19 besmette patiënten, dat gaf uiteraard veel spanning.’<sup>14</sup>

Aandacht in de media voor de kwetsbaarheid van locatiewerkers in de publieke sector was er best, met name voor de beroepsgroepen die door de overheid tot de essentiële diensten werden bestempeld. Vooral de zorg natuurlijk, waar veel en zwaar werk werd verricht met het risico op uitval. Maar ook voor de veiligheidsdiensten van de politie en de boa’s,

en later ook het onderwijs. De roep dat dit ook tot betere arbeidsvoorwaarden zou moeten leiden verstomde echter al snel. Dat gold ook voor het personeel in de marktsector, zoals medewerkers van supermarkten. In sommige delen van de markt werden megawinsten behaald, maar voor het personeel was weinig aandacht, laat staan extra geld.

Andere werkenden voor wie de mogelijkheid om thuis te werken niet bestond, waren veel minder zichtbaar. Soms kwam er een glimp van hun werkomstandigheden naar buiten. Zoals de arbeidsmigranten die de voedselindustrie gaande hielden. Hun leef- en werkomstandigheden bleken zo abominabel slecht, dat de arbeidsinspectie er een speciaal programma op losliet.<sup>15</sup>

De verhouding tussen mensen die wel en niet kunnen thuiswerken is ongeveer 50/50. Zowel thuis als op locatie werken levert kansen maar ook problemen op. De belangen, kansen en risico’s van al dan niet thuis kunnen werken, zijn bepaald niet gelijk verdeeld over verschillende groepen werkenden. Het is van belang de gevolgen die dit heeft voor de kwaliteit van de arbeid en rechtspositie mee te wegen in het beleid dat door de overheid en de sociale partners moet worden ontwikkeld. Dat geldt te meer nu het aannemelijk is dat hybride werken in normalere tijden waarschijnlijk zal blijven en misschien nog wel zal toenemen.

### **Kansen en risico’s voor de thuis- en locatiewerkers na de pandemie**

Nu de covid-19 maatregelen omtrent thuiswerken zijn opgeheven geeft acht op de tien thuiswerkers aan het thuiswerken te willen combineren met op locatie werken.<sup>16</sup> Het merendeel van de thuiswerkers verwacht dat de werkgever hybride werken in de toekomst toelaat en zelfs aanmoedigt. In veel gevallen zijn hierover al formele of informele afspraken gemaakt. Slechts een derde van de thuiswerkers geeft aan dit soort afspraken nog niet te hebben of te kennen.

De genoemde wetgevings- en beleidsinitiatieven zullen bij invoering voor verschillende groepen verschillende effecten hebben. Het zijn geen neutrale voorstellen als we ze beschouwen in het licht van waarschijnlijke ongelijkheidseffecten die kunnen optreden. De zeggenschap van wat TNO de 'white collars' noemt zal worden vergroot, en die van de toch al minder sterke werknemers zal in vergelijking daarmee relatief verslechteren. Dat betekent dat de onderlinge arbeidsverhoudingen in een sector of onderneming veranderen.

Zoals gesteld bestaat het aanhangige wetgevingsinitiatief over het recht op thuiswerken aan dat feit geen aandacht. Het beschouwt de te maken afspraken over het thuis dan wel op locatie werken voornamelijk als een individuele kwestie tussen werkgever en werknemer. Dat betekent dat het de positie van werkenden met meer en minder zeggenschap juist zal versterken.

Het initiatiefwetsvoorstel met betrekking tot het recht onbereikbaar te zijn is gericht op overleg tussen werkgever en werknemers in het kader van de arbeidsomstandigheden in de onderneming. Daarin kan uiteraard wel aandacht zijn voor de risico's en belangen van de verschillende groepen werkenden, maar dat is niet vanzelfsprekend als de ongelijkheid in de uitwerking niet nadrukkelijk op de agenda staat.

### ***Hybride werken: een totaal andere werkorganisatie***

De technische thuiswerkmogelijkheden die door de toenemende toepassing van ict in de laatste twintig jaar zijn ontstaan, zijn gedurende de pandemie in veel meer bedrijven dan voorheen toegepast. Dat brengt mee dat de organisatie en de sociale verbanden van het werk veranderen. Bepaalde groepen medewerkers krijgen meer vertrouwen en in het verlengde daarvan meer autonomie. Dat zijn over het algemeen de beter verdienende werknemers in de onderneming.

Uit Europees onderzoek blijkt dat voorafgaand aan de pandemie werk in het middenkader of het lagere kader van het personeel, dat vanuit technisch oogpunt best op afstand had kunnen plaatsvinden, omwille van het gebrek aan vertrouwen niet op die wijze werd georganiseerd.<sup>17</sup> Plat gezegd werd van deze werkenden aanwezigheid op de werkplek vereist omdat de werkgever op die wijze gezag en toezicht wilde uitoefenen. Uiteraard heeft de pandemie die situatie tijdelijk veranderd, maar het zou best eens zo kunnen zijn dat die gezagsverhouding in de toekomst niet langer wordt uitgeoefend door een aanwezigheidsplicht, maar door middel van strenge 'remote control' ict-toepassingen thuis.

In het pas verschenen SER-advies *Hybride werken* wordt aandacht besteed aan de positie van verschillende groepen werkenden, zowel op de arbeidsmarkt als binnen ondernemingen.<sup>18</sup> De SER constateert onder andere dat als gevolg van deze ontwikkeling in sommige gevallen sprake kan zijn van frictie of scheve ogen tussen collega's in een bedrijf.<sup>19</sup> Genoemd wordt onder andere het effect dat werknemers die vaker fysiek aanwezig zijn, onbewust, door hun leiding positiever worden beoordeeld en meer kansen krijgen. Werkenden die veel buiten de reguliere werklocatie werken kunnen zich daardoor zorgen maken over minder promotiekansen en een verzwakte binding met de werkgever.

Het Europees Economische en Sociaal Comité adviseert maatregelen te nemen zodat telewerkers op professioneel vlak niet worden benadeeld, met name wat betreft het verloop van hun loopbaan, bij- en nascholing, de toegang tot interne bedrijfsinformatie en andere specifieke rechten binnen bedrijven.<sup>20</sup> Werkgevers, ondernemingsraden en vakbonden zouden op zijn minst rekening moeten houden met het verschil in impact op de groepen die thuiswerken en de locatiewerkenden. Als er ongelijkheid ontstaat moeten zij zich inzetten om deze te vereffenen. Als die focus niet nadrukkelijk wordt gekozen, lijkt het al snel of men zich meer bekommert om de groep met

meer of juist die met minder kansen en zeggenschap in de onderneming.

In een situatie waarin de ‘witte boorden’ in een onderneming wel zeggenschap krijgen over de plaats waar ze hun arbeid mogen verrichten en de dienstverlenende werkenden niet, ontstaat een kloof tussen een elite van thuiswerkers en de rest. Werkprocessen zullen heel anders verlopen, wat heel veel gevolgen kan hebben voor zaken als het werkoverleg en de medezeggenschap. Waar zal het zwaartepunt voor de werkgever in het personeelsbeleid komen te liggen? Onderwerpen waarop instemmingsrecht voor de ondernemingsraad bestaat, zoals roosters en personeelsvolgsystemen, pakken immers heel verschillend uit voor elk van deze groepen.

---

## Een nieuwe vorm van ongelijke behandeling dreigt te ontstaan tussen collega's die wel en niet kunnen thuiswerken

---

Is het goed voor de onderlinge verhoudingen als een deel van het personeel veel meer onder controle en het gezag van de werkgever staat en een ander deel min of meer vrij zijn eigen keuzes kan maken? Welke collega's hebben de ondernemingsraadleden voor ogen als ze hun advies of instemmingsbesluit voorbereiden? De machtsverhoudingen in de onderneming kunnen drastisch veranderen. Als er geen echte werkvloer meer is, dan kunnen daar ook niet meer de processen in het werk verbeterd worden – of het nu om de productieprocessen of de sociale processen gaat.

Jonge mensen die beginnen met werken krijgen al snel te weinig begeleiding als ze op afstand werken en de sociale kant van werk die zo belangrijk is voor de ontwikkeling

van een loopbaan dreigt weg te vallen. Dat gaat ten koste van het collegiale gevoel met elkaar ergens aan te werken en de collectieve besluitvorming. Het leidt zomaar tot top-down beslissen of tot versnippering. Ook op het collectief onderhandelingsproces en de medezeggenschap over arbeidsvoorwaarden kan het grote impact hebben. Als werkenden minder verbonden raken met de werkplek, wordt het bovendien voor vakbonden en de ondernemingsraden nog moeilijker om grip te krijgen op de gang van zaken in de onderneming.

Op de thuiswerkplek raakt de werkende al snel geïsoleerd van de gemeenschap die het werk vormt. De kans op eenzaamheid, isolatie, stress en depressie kan hoog oplopen, evenals een ongezonde levensstijl. Privé en werk zijn voor velen volkomen uit balans geraakt. Veel mensen geven aan dat ze thuis meer uren zijn gaan werken, zonder daarvoor betaald te krijgen. Privacy en het recht om niet de hele tijd ‘aan te staan’ wordt van nog groter belang. De initiatiefwet over het recht op onbereikbaarheid is in dat opzicht nog maar een begin om dit onderwerp serieus te regelen.

Allerlei promotie- en beloningstrajecten worden veel minder duidelijk, de thuiswerker kan zich moeilijk meer met collega's vergelijken. Het wordt veel lastiger te controleren of gelijke behandeling in de onderneming wordt uitgeoefend. Het zou helemaal geen gek idee zijn om naast de reeds bestaande wettelijke plicht tot gelijke behandeling voor uitzendkrachten en vaste medewerkers, werkenden met tijdelijke en vaste contracten en werkenden met deeltijd- en voltijdcontracten, ook een plicht tot gelijke behandeling van thuiswerkers en locatiewerkers te introduceren.

De veranderingen van de laatste twee jaar leiden tot een herschikking van de arboverantwoordelijkheden, die zich steeds verder ook in het privé domein bevinden.<sup>21</sup> Waar regelen we dat en wie houdt het toezicht? Flink wat thuiswerkers die met computers werken worden in hun privéomgeving digitaal gemonitord, ‘remote worker surveillance’ wordt dat

genoemd. Dit geldt vooral voor slecht betaald werk, bijvoorbeeld bij callcenters.

### **Conclusie**

De gevolgen van het hybride werken werden tot voor kort nogal onderschat. De pandemie heeft daaraan een einde gemaakt, maar dat wil niet zeggen dat er al op een goede geïntegreerde manier naar de kansen en risico's voor de toekomst wordt gekeken. De individualistische benadering van 'dat lossen de werkgever en werknemer samen wel op', zoals in de initiatiefwetsvoorstellen van de Tweede Kamer wordt voorgesteld, is niet adequaat om deze ingrijpende sociale ontwikkeling in bedrijven en op de arbeidsmarkt in goede banen te leiden.

Een nieuwe vorm van ongelijke behandeling dreigt te ontstaan tussen collega's die wel en niet kunnen of mogen thuiswerken. De ontwikkeling naar meer hybride werken dreigt vooral vanuit het perspectief van het toenemende thuiswerken te worden beschouwd. Het is goed te zien dat ook de SER dit risico onderkent. Deze ongelijke behandeling dreigt zowel op de arbeidsmarkt in zijn geheel als binnen ondernemingen te ontstaan.

Het is noodzakelijk dat de wetgever deze ontwikkeling integraal ter hand neemt in de wetgeving inzake medezeggenschap, arbeidstijden en arbeidsomstandigheden, alsook de gelijke behandelingswetgeving tegen het licht houdt om te bepalen waar deze dient te worden aangepast aan de nieuwe verhoudingen. Laten we voorkomen dat de nieuwe ongelijkheid tussen thuiswerkers en locatiewerkers die zichtbaar is geworden tijdens de pandemie, nog verder verankerd raakt in onze arbeidsverhoudingen.

In de Planningsbrief die het ministerie van SZW onlangs naar de Tweede Kamer zond, is geen voornemen tot wet- of regelgeving inzake thuis- of locatiewerk opgenomen.<sup>22</sup> Wellicht volgt dat nog naar aanleiding van het SER-advies. Het zou echter ook zomaar kunnen dat de minister dit een zaak van sociale partners acht. Dat is het uiteraard ook wat betreft de concrete uitvoering, maar het is toch wel nodig om door middel van wetgeving de juiste prikkels te geven om het onderwerp goed te gaan regelen.

## **Maak de gelijke behandeling van thuis- en locatiewerkers bij wet verplicht**

Allereerst door gelijke behandeling van thuis- en locatiewerkers bij wet te verplichten. Ook is een wetswijziging noodzakelijk om een regeling over de werkplek onder de instemmingsplicht van de ondernemingsraad te laten vallen. Als de wetgever dit regelt kunnen de SER en de Stichting van de Arbeid als sociale partners adviezen en richtlijnen geven over de nadere uitwerking. In cao's kunnen vervolgens in het verlengde daarvan specifiek op de sector toegesneden oplossingen worden gevonden, waarin rekenschap wordt gegeven van de risico's van ongelijke behandeling.

Dit alles zal leiden tot transparantie voor de individuele werknemers in de bedrijven. Zij kunnen vervolgens zowel via een verzoek tot aanpassing van de werkplek, als bij een klacht over ongelijke behandeling, de werkgever aanspreken op de wettelijke verplichtingen.

**Noten**

- 1 Dit artikel is een uitwerking van de lezing die Klara Boonstra op 15 februari 2022 hield tijdens de wetenschapsmiddag van de Burcht, het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging.
- 2 Akopova E. en Heuvel L. van den (2021). Arbeidsrecht in tijden van corona. *Arbeids-Recht* 2021/13, pp. 22-2-2-21.
- 3 John Harris (2022, 9 januari). Working from home has entrenched inequality – how can we use it to improve lives instead? *The Guardian*.
- 4 Het onderwerp van het initiatiefwetsvoorstel van D66 en GroenLinks waarover hier wordt gesproken is reeds in twee eerdere vergelijkbare voorstellen in het parlement ingebracht. Beide zijn ingetrokken. Zie daarover: Vegter M.S.A. (2021). Werken waar je wil(t). *Tijdschrift voor Arbeidsrecht in Context*, nr. 1, pp. 14-17.
- 5 De Wet flexibel werken (Wfw) wordt gewijzigd om mogelijk te maken dat een verzoek om aanpassing van de arbeidsplaats op eenzelfde manier wordt behandeld als een verzoek om aanpassing van de werktijd of arbeidsduur. *TK* 35714.
- 6 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. *TK* 35 536.
- 7 IMF Working Paper WP/20/88. *Who will Bear the Brunt of the Lockdown Policies? Evidence from Tele-workability Measures Across Countries*. Brussevich M., Dabla-Norris E., Khalid S.
- 8 Mouselli H. (2021, 19 mei). Inkomenszekerheid van oproepkrachten tijdens de COVID-19-pandemie. *Tijdschrift voor Recht en Arbeid*, 2021/54. Dit artikel betreft de Nederlandse situatie.
- 9 Miriam Mutambudzi et al (2021, 1 februari). *Occupation and risk of severe COVID-19: prospective cohort study of 120 075 UK Biobank participants*.
- 10 McKinsey. (2020). *COVID-19 and the employee experience: How leaders can seize the moment*.
- 11 TNO (2021). *NEA-COVID-19, De impact van de COVID-19 pandemie op werknemers*.
- 12 Op cit. p. 39.
- 13 Op cit. p. 28.
- 14 Op cit. p. 48
- 15 *Rapporten over werken tijdens de Coronapandemie | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie (arbeidsinspectie.nl)*
- 16 TNO Covid NEA p. 48.
- 17 Sostero Matteo (2020). Teleworkability and the COVID 19 pandemie: a new digital divide, *Eurofound JRC technical report*, p. 52.
- 18 SER (2022). *Hybride werken*, SER-advies 22/04, p. 51.
- 19 Op cit. p. 53.
- 20 Europees Economisch en Sociaal Comité (2021, 24 april). Advies uitdagingen van telewerken. *SOC* 660.
- 21 Vegter M.S.A. (2021). Werken waar je wil(t). *Tijdschrift voor Arbeid in Context*, nr. 1, pp. 14-17.
- 22 Planningsbrief ministerie SZW (2022, 10 februari).