

Vergaderjaar 1998–1999

**25 092**

## **Knelpunten Arbeidstijdenwet**

**Nr. 7**

### **LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN**

Vastgesteld 29 juni 1999

Bij brief van 1 april 1999 (SOZA-99-252) (deze brief is als bijlage bijgevoegd) heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Tweede Kamer geïnformeerd over het rapport «Werken bij nacht en ontij» (over de consignatieregeling in de Arbeidstijdenwet en de regeling met betrekking tot nachtarbeid door zwangere vrouwen).

De vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>1</sup> heeft naar aanleiding van deze brief en het rapport de navolgende vragen aan de regering gesteld en daarop de navolgende antwoorden ontvangen.

De voorzitter van de commissie,  
Terpstra

De griffier voor deze lijst,  
Atkins

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Terpstra (VVD), voorzitter, Biesheuvel (CDA), Schimmel (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Rosenmüller (GL), Van Zijl (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Noorman-den Uyl (PvdA), ondervoorzitter, Kamp (VVD), Essers (VVD), Van Dijke (RPF), Bakker (D66), Van Blerck-Woerdman (VVD), Visser-van Doorn (CDA), De Wit (SP), Harrewijn (GL), Balkenende (CDA), Smits (PvdA), Verburg (CDA), Bussemaker (PvdA), Spoelman (PvdA), Orgü (VVD), Van der Staaij (SGP), Santi (PvdA), Wilders (VVD).

Piv. leden: E. Meijer (VVD), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Giskes (D66), Hamer (PvdA), Van Gent (GL), Van der Hoek (PvdA), Dankers (CDA), Kortram (PvdA), Blok (VVD), Hofstra (VVD), Van Middelkoop (GPV), Van Vliet (D66), Klein Molekamp (VVD), Stroeken (CDA), Marijnissen (SP), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Schoenmakers (PvdA), Eisses-Timmerman (CDA), Wagenaar (PvdA), Middel (PvdA), Weekers (VVD), Van Walsem (D66), Oudkerk (PvdA), De Vries (VVD).

**(blz. 2)**

1

*Is de minister van oordeel dat het onderzoek voldoende representatief is om de knelpunten in de consignatieregeling en de sectoren waarin deze knelpunten zich voordoen te inventariseren, zo vragen de leden van de CDA-fractie.*

*Uit het onderzoek blijkt dat veel werknemers consignatie belastend vinden, vooral consignatie tijdens de nacht. De leden van de fractie Groen Links vragen de minister of hij zich kan vinden in deze bevindingen van de onderzoekers. Zo ja, welke beleidsmaatregelen is de minister voornemens te nemen om hier iets aan te doen?*

- a. Zoals de onderzoekers in het onderzoeksrapport aangegeven is het onderzoek niet gedaan aan de hand van een representatieve steekproef. Er zijn echter in dit onderzoek in de meeste sectoren waar consignatie voorkomt interviews met werkgevers/lijnmanagers/personeelsfunctionarissen gehouden en vragenlijsten uitgezet onder werknemers. Gezien de brede spreiding van onderzochte bedrijven naar zowel sectoren, grootteklasse en geografische ligging, ben ik van mening dat het rapport een goede inventarisatie geeft van de wijze waarop met consignatie wordt gewerkt. Overigens is in de gesprekken met werkgevers- en werknemersorganisaties nog worden gevraagd of zij zich herkennen in het rapport.
- b. Het gegeven uit het onderzoek dat werknemers consignatie belastend vinden, vooral als ze tijdens de nacht veel worden opgeroepen, verbaast mij niet. Een van de redenen om in de Arbeidstijdenwet (ATW) de consignatieregeling op te nemen was om ervoor te zorgen dat de belasting van werknemers niet te hoog zou worden. Dit onderzoek was er op gericht om na te gaan of er knelpunten zijn met de consignatieregeling, maar ook of de belasting van de werknemers niet te hoog zou zijn. Zoals reeds in mijn brief van 1 april jl. aan de voorzitter van de Tweede Kamer is aangegeven is mijn streven om met werkgevers en werknemersorganisaties op zoek te gaan naar oplossingen voor de knelpunten, daarbij in acht nemend dat de belasting van werknemers niet te hoog wordt.

2

*De minister geeft aan op korte termijn in overleg te treden met de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties om de problemen rond de consignatieregeling op te lossen. Kan de minister aangeven wanneer dit overleg met de sociale partners zal plaatsvinden, zo vragen de leden van de fracties van de PvdA, CDA, D66 en Groen Links en wanneer zal de Kamer op de hoogte worden gesteld van de uitkomsten?*

De eerste overleggen met de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties hebben op respectievelijk 9 juni jl. en op 16 juni jl. plaatsgevonden. Beide overleggen hadden een inventariserend karakter. Ook zullen er nog gesprekken worden gevoerd met een aantal (deel)sectoren die meer specifieke problemen hebben met de consignatieregeling. Aan de hand van de inbreng van de sociale partners in het overleg zullen er verschillende opties voor oplossingen worden uitgewerkt die opnieuw met de sociale partners besproken zullen worden.

Nader overleg met de sociale partners over de opties zal na de zomervakantieperiode plaatsvinden. Ik kan de Kamer naar verwachting in het najaar op de hoogte stellen van de uitkomsten van de overleggrondes.

3

*De leden van de CDA-fractie vragen welke concrete knelpunten besproken zullen worden in dat overleg met de sociale partners. Aan welke oplossingen wordt gedacht? Zal de wet aangepast moeten worden?*

*De leden van de D66-fractie vragen of bij het overleg met de sociale partners aan bepaalde sectoren meer specifieke aandacht zal worden besteed. Zo ja, welke?*

*De leden van de fractie van Groen Links vragen of de minister al voorstellen en/of ideeën heeft geformuleerd om de knelpunten in sommige sectoren op te lossen.*

Het overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties is gevoerd aan de hand van de volgende vragen:

- Zijn er, buiten de in het rapport genoemde, nog andere sectoren waar zich knelpunten met de consignatieregeling zouden kunnen voordoen?
- Welke problemen zijn op te lossen door het anders organiseren van de arbeid, zodat binnen de normen van de ATW gewerkt kan worden
- Welke problemen zijn niet op te lossen door het anders organiseren van de arbeid. Welke oplossingen ziet u voor deze problemen?

Er zijn door mij nog geen concrete voorstellen gedaan voor oplossingen. Wel is aangegeven dat mogelijke oplossingen zowel bij moeten dragen aan het verminderen van de gesignaleerde knelpunten maar daarbij uitdrukkelijk de belasting van de werknemers in het oog moeten worden gehouden. Ook zou er een stimulans vanuit moeten gaan om organisatorische maatregelen te treffen om binnen de kaders van de ATW te blijven. Wanneer meer duidelijkheid is over de inhoud van de oplossingen, zal bekeken worden op welke wijze deze oplossingen gerealiseerd moeten worden. Dit zou kunnen liggen in een wetswijziging, maar oplossingen kunnen ook gerealiseerd worden door aanpassingen van het Arbeidstijdenbesluit of d.m.v. het verstrekken van vrijstellingen.

Er is een apart overleg gevoerd met vertegenwoordigers van een van de politieregio's (zie verder vraag 7). Verder wordt nog gekeken met welke specifieke sectoren er nog gesproken moet worden. Vanuit de werkgeversorganisaties is aangegeven dat waarschijnlijk de deelsectoren koeltechniek en liften separaat hun problematiek t.a.v. van consignatie onder de aandacht willen brengen.

4

*De Arbeidstijdenwet geeft aan dat vrouwen die doorgaans nachtarbeid verrichten, tijdens hun zwangerschap door de werkgever niet kunnen worden verplicht om nachtarbeid te verrichten, voor zover dat redelijkerwijs van de werkgever kan worden gevergd.*

*De leden van de fractie van Groen Links vragen of de minister nader kan toelichten wat precies wordt bedoeld «met voor zover dat redelijkerwijs van de werkgever kan worden gevergd». Op welke wijze kan de werknemer een beroep doen op deze clause en dus niet verplicht worden om nachtarbeid te verrichten? Wat zijn de mogelijke gevolgen voor de inkomsten van de werkneemsters die een beroep doen op deze mogelijkheid die de wet biedt?*

De werkneemster kan op basis van artikel 4:5 vijfde lid ATW haar werkgever verzoeken om haar niet langer in de nacht te laten werken. De werkgever zal op een redelijke termijn aan dit verzoek voldoen, of hij moet aannemelijk kunnen maken dat dit redelijkerwijs niet van hem gevergd kan worden. Er kunnen zich situaties voordoen waarin het van een werkgever redelijkerwijs niet gevraagd kan worden om de werkneemster vrij te stellen van nachtarbeid. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer een werkgever geen vervangende dagarbeid voor de betreffende werkneemster heeft. De bewijslast bij dit soort situaties ligt bij de werkgever. Als een werkgever de betrokken zwangere werkneemster geen

aangepaste arbeidstijden geeft terwijl deze aanpassing in redelijkheid wel van hem gevergd kan worden dat ontstaat de situatie dat de werkgever tekortschiet in hetgeen van een goed werkgever verwacht mag worden. Dit betekent dat de zwangere werkneemster aanspraak maakt op volledige doorbetaling van het loon, zo nodig af te dwingen via de civiele rechter. Wanneer de betreffende werkgever aannemelijk kan maken dat een dergelijke aanpassing van arbeidstijden redelijkerwijs niet van hem gevergd kan worden, kan de werkneemster een uitkering ontvangen in het kader van de Ziektewet, wanneer er medische redenen zijn om niet langer nachtdiensten te draaien.

Wanneer een zwangere werkneemster vervangende dagarbeid verricht, kan dit wel inhouden dat de toeslagen voor nachtarbeid niet worden betaald. Wanneer er medische gronden zijn om geen nachtarbeid te verrichten kan deze inkomensachteruitgang worden aangevuld door een uitkering in het kader van de Ziektewet.

Overigens blijkt uit het onderzoek van het IVA dat de regeling t.a.v. zwangere vrouwen en nachtarbeid in de praktijk geen problemen oplevert.

### **Met betrekking tot het rapport «Werken bij nacht en ontij»**

#### **(blz. 85–86)**

5

*In het particuliere bedrijfsleven, met name bij de zakelijke dienstverlening en bouwnijverheid, laat de bekendheid met de consignatieregeling te wensen over. Ook blijken grote organisaties beter geïnformeerd dan kleine. Zal de regering de aanbeveling van de onderzoekers uitvoeren om actie te ondernemen in de zin van voorlichtingscampagnes, gericht op de desbetreffende sectoren, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA.*

#### **(blz. 91)**

Rondom de inwerkingtreding van de ATW is vrij veel aan voorlichting gedaan. Er is een Postbus 51 campagne geweest, er zijn door werkgevers- en werknemersorganisaties in samenwerking met mijn departement overal in het land voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. En er zijn een aantal voorlichtingsbrochures gemaakt en verspreid.

De vraag of nadere voorlichting zinvol zou zijn is ook aan de orde geweest in het overleg met de werkgevers- en werknemersorganisaties. Geconcludeerd werd dat algemene voorlichting met toelichting op de regels op dit moment niet erg zinvol lijkt. Werkgevers staan vooral open voor voorlichting, wanneer zij tegen knelpunten aanlopen. Voorlichting is dan zinvol wanneer daarbij veel aandacht wordt besteed aan op de sector toegespitste oplossingsmogelijkheden.

Wanneer bekend is op welke wijze de knelpunten zullen worden opgelost zal bekeken worden, in overleg met de werkgevers- en werknemersorganisaties, op welke wijze de communicatie zo effectief mogelijk kan worden verzorgd.

6

*Veel van de overtredingen van de Arbeidstijdenwet betreffen de 13-uurnorm. Als men op een reguliere dag dienst heeft gehad gedurende acht uur resteert voor arbeid tijdens consignatie nog vijf uur. Omdat er vaak gewerkt moet worden op locatie gaat veel tijd verloren met reizen. Acht de regering het noodzakelijk om de wet aan te passen zodat alleen de feitelijke werktijd telt, zo vragen de leden van de VVD-fractie.*

**(blz. 123)**

Een oproep tijdens consignatie betekent voor de werknemer een onderbreking van zijn rusttijd. Gezien vanuit de doelstellingen van de wet is het logisch dat rekening gehouden wordt met de gehele periode waarmee de rusttijd wordt onderbroken. Deze periode betreft niet alleen de feitelijke werktijd maar uiteraard ook door de tijd die gemoeid is met het bereiken van de plaats waar het werk moet worden verricht. De begeeftijd kan in de praktijk erg verschillen: het kan gaan om 15 minuten, maar het zou ook kunnen gaan om 1,5 uur of meer. De belasting van de werknemers zou onverantwoord hoog worden wanneer deze begeeftijd niet zou worden meegerekend.

7

*Door een aantal sectoren is gedurende de afgelopen jaren gevraagd om vrijstelling op grond van artikel 5:13 Arbeidstijdenwet of anderszins aangedrongen op verruiming van de normen met betrekking van consignatie. Ook door een politiekorps is gevraagd om een verruiming van de consignatieregeling. Navraag leerde dat voor kleinere korpsen geldt dat zij voor de inzet van specialisten onvoldoende kunnen terugvallen op ingeroosterde medewerkers en dat deze specialisten derhalve consignatiediensten krijgen toebedeeld. Gelet op de bepalingen van de Arbeidstijdenwet over consignatie levert dit in een aantal korpsen beschikbaarheidsproblemen op. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering bekend is met deze problematiek en of zij aanleiding ziet om tot een uitzondering te komen met betrekking tot consignatie voor de politie.*

**(blz. 127)**

Het is mij bekend dat de consignatieregeling knelpunten oplevert voor een deel van de politiekorpsen. Er is door één politieregio een vrijstelling aangevraagd m.b.t. de consignatieregeling. In de vrijstelling wordt gevraagd om het aantal te consignereren dagen, anders over de weken te mogen spreiden dan de wettelijke regeling toestaat. Tevens wordt gevraagd om het werk dat voortvloeit uit consignatie te mogen compenseren op jaarbasis in plaats van binnen 13 weken. Naar aanleiding van dit verzoek en in het kader van het onderhavige onderzoek is gesproken met het politiekorps dat dit verzoek heeft ingediend. De problematiek van de politie zal ook betrokken worden bij het zoeken naar oplossingen van gesignaleerde knelpunten.

8

*In het rapport wordt geconcludeerd dat, als gevolg van een aantal maatschappelijke en economische ontwikkelingen, het consignereren van werknemers in steeds meer sectoren en beroepen voorkomt. Kan de regering aangeven hoeveel procent van het totaal aantal werknemers in Nederland in zijn of haar werk met consignatie te maken krijgt, ofwel, op hoeveel werknemers de consignatieregeling uit de Arbeidstijdenwet van toepassing is, zo vragen de leden van de D66-fractie.*

**(blz. 130)**

Het is onbekend hoeveel procent van de werknemers met consignatie te maken krijgt en op hoeveel werknemers de consignatieregeling van toepassing is. Op basis van het onderzoek van de Arbeidsinspectie naar de Arbeidstijdenwet in 1997 kan worden geschat dat er in totaal 26 500 bedrijven zijn die werknemers consignereren. Bij deze bedrijven is 34% van alle werknemers in dienst. Echter niet alle werknemers van deze bedrijven hebben ook daadwerkelijk met consignatie te maken.

*In de casestudies zijn de onderzoekers maar weinig situaties tegengekomen waarin oneigenlijk gebruik werd gemaakt van consignatie. Wat wordt in dit verband onder de term weinig verstaan, zo vragen de leden van de D66-fractie.*

**(blz. 131)**

Zoals door de onderzoekers is aangegeven gaat het om weinig situaties gezien het aantal casestudies dat is verricht. Er zijn enkele lijnmanagers of personeelsfunctionarissen die hebben aangegeven dat het soms voorkomt dat een werknemer wordt opgeroepen voor een situatie die niet onvoorzien is op die wel had kunnen worden uitgesteld. Uit de woorden van de onderzoekers kan worden geconcludeerd dat het in de meeste situaties wel gaat om onvoorziene omstandigheden die geen uitstel gedogen.

*Naar de mening van de respondenten van de enquête is er bij consignatie soms wel degelijk sprake van werk dat niet onvoorzien is. Welke sanctie wordt aan een bedrijf opgelegd indien het werknemers consigneert voor niet onvoorziene werkzaamheden, zo vragen de leden van de D66-fractie.*

**(blz. 132)**

In het rapport wordt aangegeven dat 25% van de werknemers van mening is dat niet alle oproepen onvoorzien zijn. Dit blijkt met name in de gezondheidszorg en bij defensie voor te komen.

Bij de gezondheidszorg bestaat er de mogelijkheid om bereikbaarheidsdiensten in te roosteren. Verschil met consignatie is gelegen in de voorspelbaarheid van oproepen. Wanneer men uit ervaring weet dat er vaak oproepen plaatsvinden kan heel strikt gezien moeilijk gesproken worden over een «onvoorziene oproep». Echter het is onvoorzienbaar op welk moment een oproep komt. Voor dergelijke situaties kunnen in de gezondheidszorg bereikbaarheidsdiensten worden gebruikt. Bij Defensie komt het wel eens voor dat werknemers tijdens aanwezigheidsdiensten een korte (controle)ronde moeten lopen. Het tijdstip waarop die rondes gelopen worden ligt niet vast. Ook hierbij gaat het strikt gezien niet om een onvoorziene oproep.

Wanneer de Arbeidsinspectie constateert dat consignatie wordt gebruikt in bedrijven om werk te laten verrichten dat ofwel kan worden uitgesteld ofwel te voorzien is en dus kan worden ingeroosterd, zal over het algemeen eerst een waarschuwing worden gegeven. Wanneer dit bij hercontrole niet verbeterd is zal de Arbeidsinspectie proces verbaal opmaken.

*Uitslaapregelingen voor werknemers die 's nachts opgeroepen worden blijken in de gezondheidszorg het slechtste, terwijl de CAO voor de gezondheidszorg een formele regeling kent. De onderzoekers concluderen dat het bestaan van een regeling blijkbaar geen garantie biedt dat men daadwerkelijk voldoende rust kan nemen (en het omgekeerde ook niet). Ziet de regering de noodzaak, maar ook de mogelijkheden om de bedrijfscultuur, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, wat dit betreft gunstig te beïnvloeden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.*

*Zal de minister ook met werkgevers en werknemers in de zorgsector gaan overleggen, vragen de leden van de CDA-fracties. Onderschrijft hij de knelpunten die in het rapport en in de brief van CFO/SBG aan de vaste*



*commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 28 april 1999 beschreven staan? Hoe staat de regering tegenover de oplossing van het verplicht stellen van een rusttijd, bijvoorbeeld na het draaien van een bereikbaarheidsdienst, zodat een werknemer acht uren na afloop van een bereikbaarheidsdienst weer inzetbaar is?*

*Bijna overal worden de consignatiediensten ingeroosterd en meestal is men ook ruim van te voren op de hoogte. Het zijn met name de middelgrote bedrijven (10–100 werknemers) waar op dit punt verbetering mogelijk is. De leden van de fractie van D66 vragen in hoeverre de Arbeidsinspectie daarbij een rol kan spelen. Blijkbaar is het bestaan van een regeling (op bedrijfsniveau of in de CAO) nog geen garantie dat men ook daadwerkelijk kan uitslapen. Hoe kan de correcte uitvoering van dergelijke bestaande regelingen worden gestimuleerd, zo vragen de leden van de fractie van D66.*

**(blz. 135)**

- a. De consignatieregeling uit de ATW kent niet de verplichting tot een uitslaapregeling. De regeling die in de CAO ziekenhuiswezen is opgenomen is geen echte uitslaapregeling. Deze regeling geeft aan dat wanneer een werknemer tijdens een bereikbaarheidsdienst een oproep krijgt tussen 0.00 en 6.00 uur en deze oproep meer dan twee uur duurt of meer dan een oproep wordt gedaan in die periode, de betreffende werknemer 6 uur rust moet hebben voordat hij voor een volgende consignatiedienst mag worden ingezet. Er zijn zoals het onderzoeksrapport aangeeft enkele instellingen in de gezondheidszorg waar wel een uitslaapregeling bestaat. De indruk bestaat dan ook niet dat de CAO op grote schaal overtreden wordt. Zoals reeds eerder is aangegeven wordt in het overleg met de sociale partners over de consignatieregeling ook gesproken over de mogelijkheden van organisatorische maatregelen om knelpunten op te lossen en om de belasting van werknemers te verminderen.
- b. De CFO was ook vertegenwoordigd in het overleg met de werknemersorganisaties over het onderhavige onderzoek. Over de wenselijkheid en de haalbaarheid van uitslaapregelingen wordt nog gesproken in het vervolgoverleg met werkgevers- en werknemersorganisaties.
- c. Handhaving van CAO bepalingen is een verantwoordelijkheid van de sociale partners.

Ten aanzien van de bekendmaking van roosters geeft de ATW aan dat dit in principe 28 dagen van tevoren moet gebeuren. De ATW kent echter de mogelijkheden om van deze bepalingen af te wijken. Dit kan in een CAO, in een afspraak tussen werkgever en medezeggenschapsorgaan of met de betrokken werknemer. Deze mededelingsverplichting (art. 4:2) uit de ATW is niet strafrechtelijk gesanctioneerd. Het toezicht op de naleving van deze bepaling ligt bij de werkgever en werknemers zelf. De rol van de Arbeidsinspectie hierbij is dus beperkt. De inspecteur zal in voorkomende gevallen de werknemer wel wijzen op betreffende regeling in de wet.

12

*De 40-uur norm is het grootste knelpunt in de huidige consignatieregeling: 71% van de overtredingen betreffen deze norm. De organisaties AWWN en de FME geven in het rapport aan het onredelijk te vinden dat er totaal geen rekening gehouden wordt met de mate van geconsigneerd zijn en de belasting voor de werknemers. Deze norm stuit op onbegrip en wordt herhaaldelijk door verschillende bedrijven ter discussie gesteld; vooral voor de kleinere MKB-bedrijven is deze norm een groot probleem. Is de regering bereid om initiatieven te ontplooien om dit knelpunt structureel op te lossen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.*

*Overweegt de regering om de twee-wekennorm en de 40-uurnorm te heroverwegen, vanwege de gesignaleerde knelpunten, zo vragen de leden van de CDA-fractie.*

*In kleine bedrijven worden de normen met betrekking tot consignatie vaker overschreden dan in grote bedrijven. De leden van de D66-fractie hebben de volgende vragen. Vindt deze conclusie zijn weerslag in de controleactiviteiten van de Arbeidsinspectie? Zal de regering in het aangekondigde overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties speciale aandacht aan de betreffende problematiek bij kleine bedrijven besteden? Welke rol kan het MKB daarbij spelen? De Arbeidsinspectie constateert vooral veel overtredingen van de twee-wekennorm en de 40-uurnorm. Zijn deze overtredingen naar het inzicht van de regering het gevolg van een te strakke wettelijke norm of van het feit dat de normen door bepaalde partijen niet wenselijk worden gevonden, zo vragen deze leden.*

**(blz. 136)**

Uit het onderzoek blijkt dat de 40-uurnorm en de twee-wekennorm de meeste knelpunten op te leveren. Uit het onderzoek blijkt echter ook dat er veel bedrijven zijn die nog niet veel moeite hebben gedaan om organisatorische oplossingen te vinden voor deze geconstateerde knelpunten. Ook in organisatorische aanpassingen in bedrijven kan een deel van de oplossing worden gevonden. Voor kleinere bedrijven is het vaak lastiger, door hun beperkte omvang om organisatorische oplossingen binnen het bedrijf te vinden. Een heroverweging van de beide normen kan aan de orde komen wanneer er ook aandacht komt voor organisatorische aanpassingen. De belasting van werknemer moet daarbij een belangrijk uitgangspunt zijn. Voorkomen moet worden dat werknemers te zwaar belast worden doordat zij bijvoorbeeld door oproepen in consignatie structureel onvoldoende (nacht)rust krijgen, of altijd beschikbaar moeten zijn om arbeid te kunnen verrichten zodat zij geen gelegenheid hebben voor ontspanning. Dit geldt uiteraard voor zowel werknemers in grote als in kleine bedrijven.

In het overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties zijn de beide genoemde normen aan de orde geweest. Er bestaat overeenstemming over de lijn dat eerst moet worden gekeken naar mogelijkheden van organisatorische aard om knelpunten op te lossen. Ten aanzien van knelpunten die niet of niet afdoende kunnen worden opgelost door organisatorische aanpassingen, kan worden gezocht naar aanpassing van regelgeving waarbij er rekening mee wordt gehouden dat belasting van de werknemers niet te hoog zal worden.

Ten aanzien van mogelijke oplossingen is aan de orde geweest dat een normering gekoppeld zou kunnen worden aan de belasting van de werknemer, d.w.z. in de normering zou een relatie gelegd kunnen worden met het aantal oproepen tijdens consignatie.

13

*De leden van de SP-fractie vragen of de voor de werknemers optredende belasting als gevolg van consignatie niet vooral te maken heeft met het door de bedrijven gevoerde personeelsbeleid dat te weinig ruimte biedt voor herstel na het verrichten van consignatiewerkzaamheden. Zo ja, wat kan de regering daar aan doen?*

**(blz. 137)**

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat werknemers consignatie belastend vinden. De belasting van werknemers wordt te hoog wanneer er vaak een inbreuk wordt gedaan op de werknemers tijdens hun rust, zonder dat daar vervangende herstel mogelijkheden voor geboden worden. Zoals reeds is



aangegeven is een van de punten van overleg met de sociale partners de vraag is welke organisatorische maatregelen genomen kunnen worden om de knelpunten op te lossen en de belasting van werknemers te verminderen.

14

*Welke conclusie trekt de regering uit het feit dat in bepaalde branches (installatie- en automatiseringsbedrijven) geen enkel bedrijf bereid is gevonden mee te werken aan het onderzoek naar de consignatieregeling, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.*

*De onderzoekers concluderen dat handhaving van de Arbeidstijdenwet met betrekking tot consignatie moeilijk is door de complexiteit van de wet. Genoemde leden vragen of de regering bereid is de wet aan te passen ten behoeve van de handhaving.*

*Er zijn weinig bedrijven waar zoveel wordt gewerkt in consignatie en waar de normen van de Arbeidstijdenwet zo sterk worden overtreden als in de sleep- en bergingsbedrijven voor auto's. De leden van de D66-fractie vragen of de Arbeidsinspectie voor deze bedrijven een speciaal (strenger) regime voert. Zo ja, hoe wordt dat concreet vorm gegeven? Zo nee, waarom niet?*

**(blz. 138)**

De regering betreurt het dat er in een aantal branches geen bedrijven te vinden zijn die mee wilden werken aan te het onderzoek. Het is mogelijk dat in deze branches andere knelpunten voorkomen die nu niet boven water zijn gekomen. Het is wel bekend dat in deze branches consignatie voorkomt. Bij inspectieprojecten van de Arbeidsinspectie zal in deze sectoren wel aandacht worden besteed aan dit onderdeel van de ATW. De handhaving van de consignatieregeling kan lastig en tijdrovend zijn. Het is echter wel mogelijk om de regeling te handhaven. Bij het opstellen van de regeling is uiteraard rekening gehouden met de handhaafbaarheid. Er wordt geen speciaal regime gevoerd voor de sector sleep- en bergingsbedrijven. Bij controles door de Arbeidsinspectie wordt hetzelfde handhavingsbeleid gevoerd als in andere sectoren. Het streven van de controles door de Arbeidsinspectie is erop gericht om de sector te bewegen om zich aan de wet te houden. Bekend is overigens dat de sector zelf naar aanleiding van het onderzoek van het IVA, bezig is om de problemen in kaart te brengen en organisatorische oplossingen te zoeken.

15

*Wat vindt de regering van het feit dat werknemers geen klachten deponeren bij de Arbeidsinspectie over de consignatieregeling, terwijl het onderzoek uitwijst dat veel werknemers consignatie belastend vinden, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Vindt de regering dat de drempel naar de Arbeidsinspectie voor werknemers verlaagd moet worden, en ziet hij hiertoe mogelijkheden?*

*In het rapport wordt geconstateerd dat vanwege de complexiteit van de wet, vooral ten aanzien van de bijzondere diensten, de wetshandhaving door de arbeidsinspectie zeer moeilijk is. Geldt datzelfde ook niet voor de toepassing van de wet door werkgevers en werknemers, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Ziet de regering daarom aanleiding tot aanpassing van de bestaande regels?*

*De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de bevinding onderschrijft dat de wetshandhaving op punten moeilijk is. Overweegt zij maatregelen te nemen of extra inspanningen te laten doen om dit op te lossen?*

*Elders in het rapport wordt geconcludeerd dat het voor de Arbeidsinspectie nauwelijks te controleren is of het wel altijd gaat om onvoorziene*

*werkzaamheden. Kan de regering aangeven wat het nut is van een voorschrift dat nauwelijks te controleren is, zo vragen de leden van de D66-fractie. Is het naar het oordeel van de regering noodzakelijk de wettelijke omschrijving van het begrip onvoorzien, dan wel de controlerende bevoegdheid van de Arbeidsinspectie in deze, aan te passen? In het onderzoeksrapport wordt geconstateerd dat met name ten aanzien van de bijzondere diensten de wet complex is. Ziet de regering in deze conclusie aanleiding om de wet op dit punt aan te passen, zo vragen deze leden.*

*Bedrijven blijken frauduleus te registreren. Is de regering voornemens hier actief iets tegen te gaan doen en de Arbeidsinspectie te verplichten actiever handhavingsbeleid te gaan voeren, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. Ten aanzien van de bijzondere diensten blijkt de wet complex te zijn. Heeft de regering plannen om de wet, in deze, aan te gaan aanpassen, zo vragen genoemde leden. Er worden verschillende redenen genoemd waarom werknemers geen klachten deponeren over de consignatieregeling bij de Arbeidsinspectie. Een van de redenen is dat men deze mogelijkheid niet kent of de weg niet weet te vinden. Is de voorlichting over deze regeling de verantwoordelijk van de regering, zo vragen genoemde leden. Zo ja, is de regering van plan om actiever voorlichtingsbeleid te gaan voeren? Zo nee, waarom niet?*

*Is onderzocht waarom bedrijven frauduleus consignatiewerkzaamheden registreren, zo vragen de leden van de SP-fractie. Heeft het ontbreken van klachten van werknemers bij de Arbeidsinspectie wellicht ook te maken met de ervaring van werknemers dat de Arbeidsinspectie niets doet met die klachten bijvoorbeeld omdat de Arbeidsinspectie zelf moeilijk kan zien of er sprake is van echte consignatiewerkzaamheden, zo vragen genoemde leden. Als de Arbeidsinspectie moeite heeft met controleren of het wel altijd gaat om onvoorzien werkzaamheden ligt het dan niet voor de hand duidelijke criteria voor de registratie vast te stellen, zo vragen deze leden.*

**(blz. 139)**

Het feit dat werknemers consignatie belastend vinden hoeft niet altijd te betekenen dat de wettelijke regeling wordt overschreden. Er zal dus ook lang niet altijd een reden zijn om een klacht in te dienen bij de Arbeidsinspectie. De regering is niet van mening dat de drempel om een klacht in te dienen bij de Arbeidsinspectie te hoog is.

De AI is makkelijk benaderbaar en klachten kunnen ook anoniem worden gemeld, de AI neemt alle klachten in behandeling.

Veel werknemers zullen er echter in de praktijk eerst voor kiezen om de klachten bij de werkgever aan te kaarten, hetzij direct hetzij via het medezeggenschapsorgaan.

Er zijn echter ook werknemers die geen klacht in willen dienen omdat zij bang zijn dat een bezoek van de Arbeidsinspectie aan hun bedrijf door de werkgever naar de klagende werknemer zal worden herleid. Hoewel het natuurlijk te betreuren is dat werknemers om dergelijke redenen geen klacht in willen dienen, kan dit niet worden veranderd door een betere voorlichting over de mogelijkheid om klachten in te dienen bij de AI.

De wettelijke regelingen voor consignatie en voor bereikbaarheids- en aanwezigheidsdiensten zijn niet erg eenvoudig. Het vereenvoudigen van de regels zou echter tot gevolg hebben dat ofwel de flexibiliteit voor sectoren wordt beperkt ofwel het beschermingsniveau voor de werknemers aanzienlijk daalt. Beide zijn niet te verkiezen.

Bij het zoeken naar oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten zal er wel naar gestreefd worden om de regelingen zo helder en inzichtelijk mogelijk te maken.

De wettelijke bevoegdheden van de Arbeidsinspectie om toezicht te houden op de naleving van de wet zijn voldoende.

Uiteraard kan de Arbeidsinspectie niet van alle gevallen waarin een werknemer is opgeroepen om onvoorziene werkzaamheden te verrichten die geen uitstel gedogen achteraf constateren of het echt onvoorzien was en of uitstel geen reële optie was. Maar over het algemeen kan de inspecteur wel door de aard van de werkzaamheden die worden verricht, de tijdstippen en frequentie van oproepen en eventueel door gesprekken met werknemers/ondernemingsraad zicht krijgen op de vraag of er terecht een beroep wordt gedaan op de consignatieregeling.

Het lijkt op dit moment niet nodig en niet wenselijk om nadere criteria te stellen aan de deugdelijke registratie van de arbeids- en rusttijden. De vereisten zijn nu dat de werkgever de arbeids- en rusttijden zodanig registreert dat achteraf de controle op de naleving van de wet mogelijk is. Hoe deze registratie eruit ziet is uiteraard afhankelijk van het type bedrijf. De registratie van een bedrijf waarin doorgaans van 8.30 tot 17.00 uur wordt gewerkt zal er anders uitzien dan een bedrijf waarin op 7 dagen in de week 24 uur per dag wordt gewerkt en bovendien consignatie voorkomt.

Bij inspecties door de AI wordt uiteraard in de eerste plaats gekeken naar de registratie. Wanneer deze (deels) niet deugdelijk is geeft de Arbeidsinspectie veelal eerst een waarschuwing. Wanneer de indruk bestaat dat er, met opzet niet correct geregistreerd is om de controle te frustreren, en er fraude wordt vermoed kan de inspecteur er voor kiezen om direct handhavend op te treden door een proces verbaal op te maken.

16

*De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering staat tegenover de suggesties van organisatorische aard die de onderzoekers aandragen, zodat kan worden voldaan aan de wet? Vindt de regering dat de maatregelen evenredig over werkgevers en werknemers zijn gespreid, en neemt de regering deze mee in het overleg met de sociale partners? Is de regering bereid om, wanneer organisatorische aanpassingen onhaalbaar blijken of onvoldoende om de problemen rond consignatie te vermindern, de Arbeidstijdenwet aan te passen, of wel uitzonderingen in het Arbeidstijdenbesluit te maken of vrijstellingen te verlenen aan branches die hun problemen niet weten op te lossen, zo vragen genoemde leden. De leden van de D66-fractie constateren dat in de slotbeschouwing een drietal oplossingsrichtingen worden onderscheiden. De eerste, het doorvoeren van organisatorische aanpassingen, is in een negental punten nader uitgewerkt.*

*Op welke wijze kan de overheid stimuleren dat dergelijke aanpassingen op bedrijfsniveau doorgevoerd zullen gaan worden? Kunnen over dergelijke aanpassingen door de regering afspraken gemaakt worden met de sociale partners (bijvoorbeeld op sectoraal niveau)? Kan de regering aangeven in hoeverre het mogelijk en zinvol zou zijn zulke afspraken bijvoorbeeld in de af te sluiten arboconvenanten op te nemen? Met betrekking tot de overige twee oplossingsrichtingen, namelijk aanpassing van de Arbeidstijdenwet en het maken van uitzonderingen in het Arbeidstijdenbesluit door middel van vrijstellingen, worden in het rapport geen nadere uitspraken gedaan. Kan de regering aangeven hoe hij deze oplossingsrichtingen beoordeelt, zo vragen de leden van de D66-fractie. Volgens de onderzoekers zou de Arbeidstijdenwet aangepast moeten worden. Is de regering het met deze conclusie eens, zo vragen de leden van de Groen Links-fractie. Zo ja, op welke onderdelen is de regering voornemens de Arbeidstijdenwet aan te passen? Het maken van uitzonderingen in het Arbeidstijdenbesluit of het formuleren van vrijstellingen wordt ook als één van de oplossingen gezien. Kan de regering zich vinden in deze conclusie van de onderzoekers, zo vragen genoemde leden. Zo ja, welke uitzonderingen stelt de regering voor om in het Arbeidstijdenbesluit op te nemen en welke vrijstellingen heeft de regering in gedachte om te gaan formuleren?*

*Wat is het oordeel van de regering over de aanbevelingen in het rapport, zo vragen de leden van de SP-fractie. Op welke wijze kunnen die aanbevelingen worden doorgevoerd in de afzonderlijke ondernemingen? Denkt de regering aan specifieke CAO-afspraken?*

**(Blz. 140)**

Zoals reeds aangegeven in vraag 3 zijn deze vragen onderwerp van overleg met de werkgevers en werknemersorganisaties. De uitgangspunten die worden gebruikt bij eventuele afwijkingen zijn ook aangegeven. Allereerst zal gekeken moeten worden naar de mogelijkheden en de beperkingen van organisatorische oplossingen. Daarna kunnen oplossingen in het kader van de wet- en regelgeving aan de orde komen. Bij eventuele aanpassing van regelgeving zal aansluiting gezocht worden bij de systematiek van de wet en het besluit, namelijk een belangrijke rol voor overleg tussen werkgevers en werknemers.

17

*Ziet de regering in interorganisationele samenwerking een oplossing voor de kleine bedrijven als het gaat om het kunnen voldoen aan de wet, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA. Deelt de regering de opvatting van de onderzoekers dat ook voor de kleine bedrijven geldt waar een wil is, is een weg, gezien de problemen waarmee bijvoorbeeld het MKB kampt?*

Zoals ook bij vele grotere bedrijven is er door veel kleine bedrijven nog niet erg veel moeite gedaan om organisatorische oplossingen te vinden voor de geconstateerde knelpunten. Wel is het zo dat kleine bedrijven beperkter zijn in hun mogelijkheden vanwege hun beperkte omvang. Interorganisationele samenwerking kan wellicht voor sommige kleine bedrijven wel een oplossing bieden. Maar er zullen ook bedrijven zijn waarbij dat niet kan.

Doorgaans is het wel zo dat waar een wil is om dingen te verbeteren er ook een weg is om dat te bereiken. Er zullen echter ook situaties bestaan waarbij organisatorische oplossingen er onvoldoende toe leiden dat in alle gevallen binnen de kaders van de wet kan worden gewerkt. Of waarbij organisatorische aanpassingen leiden tot onredelijke of onaanvaardbare gevolgen voor werknemers of voor het bedrijf. In het overleg met de sociale partners wordt gezocht naar de mogelijkheden en de beperkingen van de organisatorische mogelijkheden om knelpunten op te lossen. Verder zal in overleg met ondermeer het MKB bekeken worden of nadere voorlichting een bijdrage zou kunnen leveren (zie antwoord op vraag 5)

**(Tot slot)**

18

*Kan de regering inzicht geven in de vraag in hoeverre veelvuldige consignatie van een werknemer leidt tot een verhoogde kans op arbeidsongeschiktheid, zo vragen de leden van de fractie van D66.*

Zoals uit het onderzoek blijkt vinden veel werknemers consignatie belastend. Het is door oproepen in consignatie moeilijk om tot rust te komen, men vindt het geestelijk vermoeiend en legt een grote druk op het privé-leven.

Dit zijn allen aspecten die wanneer zij langdurig voor komen bij kunnen dragen aan een overbelasting van werknemers hetgeen uiteindelijk zou kunnen leiden tot arbeidsongeschiktheid. Om die reden worden er in de ATW grenzen gesteld aan de consignatiemogelijkheden

's-Gravenhage, 1 april 1999

Hierbij zend ik u het rapport «Werken bij nacht en ontij»<sup>1</sup>. In dit rapport wordt verslag gedaan van het evaluatieonderzoek naar twee deelonderwerpen van de Arbeidstijdenwet (ATW), de consignatieregeling en de regeling m.b.t. nachtarbeid door zwangere vrouwen. Tijdens de parlementaire behandeling van de ATW in 1995 heeft de Kamer gevraagd om beide onderdelen van de ATW binnen drie jaar na inwerkingtreding van de wet te evalueren. Het onderzoek is uitgevoerd door IVA Tilburg.

Tevens zend ik u ter kennisname het monitorrapport van de Arbeidsinspectie (AI) over 1997<sup>1</sup>. Deze jaarlijkse rapportage van de AI is ook gebruikt voor het onderzoek van het IVA.

Het onderzoeksrapport van het IVA bestaat uit twee onderdelen. Het eerste deel behandelt de evaluatie van de consignatieregeling. Het tweede deel betreft het onderzoek naar de regeling voor zwangere vrouwen ten aanzien van het verrichten van nachtarbeid.

De consignatieregeling is opgenomen in artikel 5:11 van de ATW. Dit artikel geeft aan dat het binnen bepaalde grenzen, mogelijk is om werknemers tijdens hun rustperiodes of tijdens hun pauze bereikbaar te laten zijn om, wanneer er een oproep komt, zo snel mogelijk aan het werk te kunnen gaan en de rusttijd daarvoor te onderbreken.

Om een goed beeld te krijgen van hoe er in de praktijk wordt omgegaan met het consigneren van werknemers is in het onderzoek gekeken naar zeer diverse sectoren. Er is zowel gekeken naar de werkgeverskant als naar de werknemerskant. Er zijn in het totaal 71 bedrijven en instellingen onderzocht in de sectoren: industrie, bouwnijverheid, zakelijke dienstverlening, overheid en gezondheidszorg en welzijn.

De resultaten van de interviews en enquêtes geven een zeer divers beeld te zien. Er zijn bedrijven waarbij de werknemers vaak geconsigneerd zijn maar betrekkelijk weinig worden opgeroepen, maar er komen ook situaties voor waarbij de werknemers zeer vaak worden opgeroepen. Er zijn bedrijven die in hun normale rooster reeds rekening houden met de eventuele oproepen tijdens consignatie, bedrijven die een «uitslaapregeling» hebben, maar ook zijn er bedrijven die in het geheel geen rekening (kunnen) houden met de oproepen.

Uit het onderzoek blijkt dat er door werkgevers verschillende knelpunten worden ervaren ten aanzien van een aantal beperkingen dat de ATW stelt. Uit de enquêtes onder werknemers van de onderzochte bedrijven blijkt dat veel werknemers consignatie belastend vinden, vooral bij consignatie tijdens de nacht.

Voor de complete samenvatting en conclusies van het onderzoek verwijs ik u naar hoofdstuk 10 van het rapport.

Het onderzoek laat zien dat de praktijk zo divers is dat het niet mogelijk om een eenduidige, voor alle sectoren geldende, conclusie te trekken over de vraag of de consignatieregeling te beperkend danwel te ruim zou zijn. Maar aangezien uit het rapport wel duidelijk wordt dat de consignatieregeling in sommige sectoren problemen oplevert, zal ik op korte termijn in overleg treden met de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. Doel van dit overleg is om gezamenlijk te bekijken of het mogelijk is om reële knelpunten zonedig sectorsgewijs op te lossen en tegelijkertijd de belastende gevolgen voor de werknemers te beperken en recht te doen aan de doelstellingen van de ATW.

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het commissiebureau SEF.

Ik zal u op de hoogte stellen van de uitkomsten van het overleg met de sociale partners.

Het tweede deel van het onderzoek betreft nachtarbeid door zwangere vrouwen.

De Arbeidstijdenwet geeft aan dat vrouwen die doorgaans nachtarbeid verrichten, tijdens hun zwangerschap door de werkgever niet kunnen worden verplicht om nachtarbeid te verrichten, voor zover dat redelijkerwijs van de werkgever kan worden gevergd. Wanneer de werkneemster geen vervangende dagarbeid kan worden aangeboden, kan de werkneemster, wanneer dat op medische gronden noodzakelijk zou zijn, een beroep doen op een uitkering in het kader van het Vangnet Ziektewet. In het evaluatieonderzoek is bekeken of het systeem in de praktijk wordt uitgevoerd zoals dit in de wet is bedoeld. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat deze vraag bevestigend kan worden beantwoord. Het grootste deel van de bedrijven kan zwangere vrouwen vervangende dagarbeid aanbieden. Daardoor komt het in zeer beperkte mate voor dat zwangere werkneemsters, om redenen van nachtarbeid, een beroep doen op het Vangnet Ziektewet. Waar dit wel aan de orde is, heeft de keuringsarts positief gereageerd en is een uitkering op grond van het Vangnet Ziektewet toegekend.

Ten aanzien van dit tweede deel van het onderzoek concludeer ik evenals de onderzoekers dat de wettelijke regeling zoals die in de ATW is opgenomen afdoende is.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
K. G. de Vries