

Vergaderjaar 1994–1995

23 646

Bepalingen inzake de arbeids- en rusttijden (Arbeidstijdenwet)

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 25 januari 1995

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	1
Hoofdstuk 2	Flexibiliteit, arbeidstijdpatronen en werkgelegenheid	4
Hoofdstuk 3	Doelstelling en aandachtspunten	5
Hoofdstuk 4	Internationale aspecten	6
Hoofdstuk 5	Het wetsvoorstel op hoofdlijnen	10
5.1.	Standaard- en overlegregeling	10
5.2.	Handhaving	15
5.3.	Normering	18
5.3.1.	Rusttijden	19
5.3.2.	Zondagsarbeid	21
5.3.3.	Nachtdiensten	23
5.3.4.	Overwerk	24
5.3.5.	Consignatie	24
5.4.	Bijzondere groepen	25
5.4.1.	Vrouwen	25
5.4.2.	Jongeren	26
5.5.	Arbeidstijdenbesluit en specifieke problemen van sectoren	26
5.6.	Mededelingstermijn en beleidsvoering	33
Hoofdstuk 6	Artikelen	34

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het eindverslag en is de Kamer zeer erkentelijk voor de snelheid waarmee op de memorie van antwoord en de daarna ingebrachte nota van wijziging en het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit» is gereageerd. Uit de bijdragen van de diverse fracties kan geconstateerd worden, dat het wetsvoorstel en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten in grote lijnen gedeeld worden, maar dat er toch veel vragen resteren, die deels terug te voeren

zijn op onduidelijkheden in de eerder gewisselde stukken, maar deels ook stoelen op een verschil van inzicht. Een aantal van deze vragen heeft betrekking op fundamentele onderwerpen, zoals de doelstelling, de systematiek en handhaving van de wet, de zondagsarbeid en de verhouding tussen de werknemersorganisaties en het medezeggenschapsorgaan. Dit is aanleiding voor het kabinet om een aantal door het vorige kabinet ingenomen standpunten te heroverwegen. Deze heroverweging heeft weliswaar enige tijd gekost, maar mede daardoor ook tot een aantal aanpassingen in het wetsvoorstel geleid.

Alvorens meer concreet op de verschillende vragen in te gaan, hecht het kabinet er aan in grote lijnen het doel en de systematiek van het voorliggende wetsvoorstel te schetsen, met inbegrip van de aanpassingen die bij tweede nota van wijziging worden voorgesteld.

Allereerst wil het kabinet benadrukken, dat ook zij de met het wetsvoorstel beoogde flexibiliteit van arbeids- en rusttijden met behoud van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid van zeer groot belang acht. Met het oog op zowel een vergroting van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt, die essentieel is voor de werkgelegenheidsontwikkeling, als een betere aansluiting op de wensen van werkgevers en werknemers op het niveau van de arbeidsorganisatie, is de door het vorige kabinet voorgestelde vernieuwing van de wetgeving inzake arbeids- en rusttijden onontbeerlijk. Niettemin meent het kabinet dat de hier genoemde belangrijke noties over arbeid en arbeidsparticipatie een bredere maatschappelijke doelstelling vereisen dan alleen de bescherming van de werknemer bij zijn of haar arbeid.

Zoals in het regeerakkoord is aangegeven, streeft het kabinet naar een herijking van de verhoudingen tussen gemeenschappelijke regelingen en eigen verantwoordelijkheid. Deze herijking sluit aan bij de grotere zelfstandigheid van mensen in gewijzigde culturele en maatschappelijke verhoudingen. Daarbij behoort, zoals eveneens in het regeerakkoord is aangegeven, een keuzevrijheid om gedurende een leven verschillende rollen te vervullen, waarin onder meer mogelijkheden aanwezig zijn om de verantwoordelijkheid voor betaalde en onbetaalde arbeid te verdelen. Zo kan een nieuw evenwicht groeien tussen de behoefte aan bescherming en de noodzaak van dynamiek. In dat kader past ook een ondersteuning van de ontwikkeling naar een diversiteit van arbeidspatronen.

Om die reden acht het kabinet het, evenals de meerderheid van de SER, van belang om in de Arbeidstijdenwet nadrukkelijk op te nemen, dat de bevordering van de combinatie van betaalde arbeid en zorgtaken, alsmede andere verantwoordelijkheden buiten de arbeid, te dragen mede onder de doelstelling van de wet wordt gebracht. Dit is in die zin verdergaand dan het oorspronkelijke voorstel van het vorige kabinet, dat de combinatie van betaalde arbeid en andere verantwoordelijkheden niet «slechts» als één van de aandachtspunten van het wetsvoorstel en daarmee van de feitelijke arbeids- en rusttijden wordt gezien, maar uitdrukkelijk onderdeel uitmaakt van de doelstelling van de wet. Teneinde te realiseren dat dit element uit de doelstelling een rol speelt bij de totstandkoming van arbeidstijdpatronen, wordt tevens bij tweede nota van wijziging voorgesteld om artikel 4:1 van het wetsvoorstel over de beleidsvoering door de werkgever zodanig aan te passen, dat daarin de nieuwe dubbele doelstelling van de wet tot uiting komt. In met name hoofdstuk 3, maar ook elders in deze nota naar aanleiding van het eindverslag, wordt tegen deze achtergrond op de vanuit de Kamer gestelde vragen ingegaan.

Vervolgens constateert het kabinet uit het eindverslag dat er onduidelijkheden en misverstanden bestaan over de in het wetsvoorstel gekozen systematiek van de regeling van arbeids- en rusttijden. Het kabinet hecht er aan op deze plaats, vooruitlopend op de beantwoording

van de concrete vragen uit het eindverslag, de gekozen systematiek en de daaraan ten grondslag liggende principes uiteen te zetten.

Het wetsvoorstel gaat uit van de hedentendage gangbare opvattingen over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners: arbeids- en rusttijden behoren primair tot de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. Op dit punt geldt het beginsel van de contractsvrijheid. Analoog aan andere arbeidsrechtelijke onderwerpen worden vanuit de verantwoordelijkheid die de overheid heeft voor de ordening en de minimumbescherming aan de vrijheid om terzake onderling afspraken te maken grenzen gesteld. Deze vrijheid wordt in het wetsvoorstel in eerste instantie begrensd door de normen van de zogenaamde standaardregeling. Deze standaardregeling geeft een eerste ordening van het onderwerp, bestaande uit een normencomplex dat in principe in alle arbeidsorganisaties een adequate basis vormt voor de bescherming van de werknemer. De standaardregeling geeft de (rand)voorwaarden aan waarbinnen concrete werktijdregelingen tot stand kunnen komen. In zijn algemeenheid geeft de normering van de standaardregeling de mogelijkheid om in een veelheid van situaties tot flexibele werktijdregelingen te komen op basis van de behoefte van de individuele werkgever en werknemer. Afhankelijk van de concrete situatie in sectoren en bedrijven kunnen ruimere normen echter verantwoord zijn. De beoordeling daarvan kan naar het oordeel van het kabinet niet aan de individuele werkgever en werknemer worden overgelaten vanwege de risico's die aan de orde kunnen zijn. Om die reden is afwijking van de normen van de standaardregeling slechts dan toegestaan als daarover tussen werkgever(sorganisaties) en werknemersorganisaties op het niveau van de collectieve arbeidsovereenkomst respectievelijk tussen de werkgever en het medezeggenschapsorgaan overeenstemming bestaat. De grenzen van die vrijheid zijn vastgelegd in de zogenaamde overlegregeling. In dat geval is er sprake van minimumnormen, waarvan overschrijding een onverantwoorde aantasting van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid inhoudt.

Dit systeem van een standaard- en een overlegregeling en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen heeft gevolgen voor het karakter van de handhaving van de normen. Voor overschrijding van de minimumnormen die in het kader van de overlegregeling in acht genomen moeten worden, ligt een strafrechtelijke handhaving in de rede. Het gaat immers om normering waarvan overschrijding de veiligheid en de gezondheid van de werknemer, maar ook zijn omgeving, in gevaar kan brengen. Voor de individuele afspraken dan wel de normen van de standaardregeling enerzijds en de afspraken binnen de overlegregeling (collectieve arbeidsovereenkomst of rechtspositieregeling en overeenstemming tussen werkgever en medezeggenschapsorgaan) anderzijds is aansluiting gezocht bij de gebruikelijke arbeidsrechtelijke systematiek, namelijk civielrechtelijke handhaving.

De toe te passen sanctiëring dient het systeem van de standaard- en overlegregeling te ondersteunen. Dat brengt tevens met zich, dat de in het systeem neergelegde overlegverplichting door het civielrecht geschaagd moet worden. Het kabinet acht op dit punt in het wetsvoorstel een aanpassing noodzakelijk, in die zin, dat afwijking van de standaardnorm zonder het voorgeschreven overleg nietig moet worden geacht. Dit bevordert zowel de toepassing van de standaard- en overlegregeling in de dagelijkse praktijk, als de handhaving van de standaardregeling. In paragraaf 5.2 zal de handhavingsproblematiek en de rol van sociale partners en overheid daarbij nader aan de orde komen.

Tot slot van deze inleiding wil het kabinet uitdrukkelijk uitspreken, dat het wetsvoorstel geenszins de bedoeling heeft om voor het onderwerp arbeids- en rusttijden tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling te

komen in de relatie tussen de werknemersorganisaties en het medezeggenschapsorgaan dan op basis van de bestaande wet- en regelgeving het geval is. Op dit onderdeel wil het kabinet in elk geval geen misverstanden laten bestaan over het primaat van de collectieve arbeidsovereenkomst. Om die reden wordt bij tweede nota van wijziging voorgesteld om het artikel waarin de gelijkstelling van de schriftelijke overeenstemming van de werkgever met het medezeggenschapsorgaan met de collectieve regeling is geregeld zodanig aan te passen, dat dit primaat expliciet blijkt. In paragraaf 5.1 zal hierop nader worden ingegaan.

Naast deze aanpassingen heeft het kabinet op andere onderdelen van het wetsvoorstel, zoals de zondagsarbeid, ook aanleiding gezien tot het aanbrengen van wijzigingen. In de betreffende onderdelen van deze nota naar aanleiding van het eindverslag zullen die worden aangegeven. Voor de goede orde zij in dit verband gewezen op de tweede nota van wijziging, waarin al deze aanpassingen zijn opgenomen. Het kabinet vertrouwt erop dat naar aanleiding van deze beide nota's op korte termijn de openbare beraadslaging over het gewijzigd voorstel van wet een aanvang kan nemen.

HOOFDSTUK 2. FLEXIBILITEIT, ARBEIDSTIJD PATRONEN EN WERKGELEGENHEID

Een groot aantal fracties stelde vragen over het niveau van bescherming dat het wetsvoorstel beoogt te bieden, over het evenwicht tussen flexibiliteit en bescherming en over de werkgelegenheidseffecten.

Het belang van flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van arbeidsorganisaties is in de eerdere schriftelijke stukken tussen de Kamer en het vorige kabinet uitvoerig aan de orde gekomen. Ook het kabinet is ervan overtuigd dat het wetsvoorstel een positief effect zal hebben op het ondernemingsklimaat en de werkgelegenheid in Nederland. De leden van de PvdA-, CDA- en D66-fractie benadrukten het belang daarvan nog eens. Helaas is het daarbij niet bij voorbaat mogelijk het werkgelegenheidseffect, zoals de leden van de GroenLinks-fractie zouden willen, met concrete cijfers te kwalificeren. In de memorie van antwoord is verwezen naar studies van de OESO en het Witboek Delors, waaruit blijkt, dat een flexibeler regelgeving, onder andere op het terrein van arbeidstijden, waar zowel werkgevers als werknemers hun wensen en verlangens in kwijt kunnen, een dergelijk effect teweeg kan brengen.

Van groot belang is, dat het wetsvoorstel werkgevers en werknemers volop mogelijkheden biedt om, zij het binnen de gestelde grenzen, met elkaar werktijdregelingen af te spreken waarbij rekening wordt gehouden met ieders belangen, dus zowel het ondernemersbelang als de individuele belangen van de werknemer. Zoals de leden van de PvdA-fractie opmerkten, moet het onderwerp flexibilisering dus inderdaad ook vanuit het oogpunt van de werknemer op tafel kunnen komen. De vrees van de leden van de SP-fractie dat de werknemer zich maar heeft te richten naar de wensen van de werkgever, deelt het kabinet niet, zeker niet wanneer het voorstel in de tweede nota van wijziging inzake de combinatie van arbeid en andere verantwoordelijkheden (de persoonlijke omstandigheden) van de werknemer, wordt overgenomen. Daarmee wordt zeker, zoals de leden van de CDA-fractie opmerkten, een goede combinatie tussen bescherming en flexibiliteit geboden. Bovendien is dat een bescherming, die, dit in reactie op de leden van de GPV-fractie, zeker niet vermindert in vergelijking met de bestaande situatie.

Zoals de leden van de D66-fractie terecht aangaven, is de toegenomen diversiteit in onze samenleving niet langer inpasbaar binnen de gedetailleerde structuur van de Arbeidswet 1919. Weliswaar is die wet in afwachting van het onderhavige wetsvoorstel reeds zo flexibel mogelijk

gemaakt, maar dit heeft de toegankelijkheid van de regelgeving er niet eenvoudiger op gemaakt. Dit is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de sectorgewijze benadering die kenmerkend is voor zowel de Arbeidswet 1919, als de overige wet- en regelgeving op het terrein van arbeids- en rusttijden. Deze sectorgewijze benadering wordt in het wetsvoorstel vervangen door een onderwerpsgewijze benadering, hetgeen leidt tot een grote mate van deregulering. Waar de leden van de GroenLinks-fractie wezen op de deregulering als kardinaal punt in dit wetsvoorstel, kan gesteld worden, dat zij hier inderdaad één van de cruciale veranderingen die dit wetsvoorstel met zich brengt, hebben aangeduid. Hoewel deregulering een vanzelfsprekend aandachtspunt is bij het ontwerpen van wet- en regelgeving, is deregulering bij het totstandbrengen van dit wetsvoorstel echter geen doel op zich geweest, zoals flexibilisering dat tot op zekere hoogte wel is. Dat betekent, dat de tot stand gebrachte deregulering meer een gevolg is van de nieuwe en onderwerpsgewijze opzet van de wet.

HOOFDSTUK 3. DOELSTELLING EN AANDACHTSPUNTEN

Bijna alle fracties vroegen aandacht voor het gegeven, dat bij de organisatie van de arbeid rekening gehouden dient te worden met het feit, dat steeds meer werknemers naast betaalde arbeid ook andere verantwoordelijkheden, zoals zorgtaken, hebben. Gewezen werd op de ontwikkeling van meer differentiatie in arbeidspatronen die hiervan het gevolg zal zijn. Sommige fracties meenden, dat het wetsvoorstel voldoende mogelijkheden biedt om op deze ontwikkelingen in te spelen, terwijl andere fracties behoefte hadden aan het expliciet opnemen van «deelname aan het maatschappelijk leven» in de doelstelling van het wetsvoorstel.

In het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel was er voor gekozen om de doelstelling te beperken tot «de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de werknemer in verband met de arbeid». De (verbetering van de) combinatie van betaalde arbeid en andere verantwoordelijkheden was één van de aandachtspunten, die vorm en inhoud zou krijgen bij de vaststelling van de feitelijke werktijdregelingen. Zowel in de memorie van toelichting als in de memorie van antwoord heeft het vorige kabinet aangegeven, dat het van oordeel was, dat de combinatie van betaalde arbeid met andere verantwoordelijkheden het best tot stand kan worden gebracht in het overleg tussen werkgever en werknemer. Het kabinet, en naar blijkt uit het eindverslag vrijwel alle fracties, deelt die opvatting.

Zoals al in het inleidende hoofdstuk van deze nota is aangegeven, geeft het kabinet er echter in lijn met een aantal fracties toch de voorkeur aan om de maatschappelijke realiteit en verantwoordelijkheid naar meer differentiatie in arbeidspatronen expliciet tot uitdrukking te willen brengen in de doelstelling van de Arbeidstijdenwet. Dit sluit aan op het meerderheidsadvies van de SER en de in het regeerakkoord genoemde herijking van maatschappelijke verhoudingen en verantwoordelijkheden. Daartoe wordt bij tweede nota van wijziging voorgesteld om de considerans van de wet uit te breiden met de zinsnede «en mede ter bevordering van de combinatie van arbeid en zorgtaken, alsmede andere verantwoordelijkheden buiten de arbeid».

Het betreft een verwijzing naar het combineren van betaalde arbeid en zorgtaken. Daarnaast kunnen er ook andere verantwoordelijkheden van de werknemer buiten zijn betaalde arbeid liggen, zoals zijn studie of vrijwilligerswerk. Het gaat bij al deze zaken dus om onderwerpen die de werknemer in zijn persoonlijke sfeer raken. Deze verantwoordelijkheden van de werknemer dienen door de werkgever betrokken te worden bij de vaststelling van de individuele werktijdregeling, naast uiteraard de elementen die binnen de arbeid een rol spelen. Het gaat uiteindelijk om

een belangenafweging die tot stand moet komen op basis van alle terzake doende informatie. Dat betekent, dat ook acht moet worden geslagen op het belang, dat arbeidsorganisaties in economisch opzicht goed moeten kunnen functioneren, zoals ook de meerderheid van de SER in haar advies aangaf. In die afweging van belangen kan de uitgebreide doelstelling tot zijn recht komen, waarbij daadwerkelijk sprake zal zijn van een bevordering van de combinatie van onder meer betaalde en onbetaalde arbeid.

Om de bedoelde belangenafweging hecht in de arbeidsorganisatie te verankeren, wordt in aanvulling op de wijziging van de considerans in de tweede nota van wijziging voorgesteld om artikel 4:1, eerste lid, van het wetsvoorstel te wijzigen. Door deze wijziging worden de beide doelstellingen van het wetsvoorstel direct gekoppeld aan het door de werkgever te voeren beleid en vormen daarmee de basis van iedere werktijdregeling die tot stand gebracht wordt. Tevens gaan die doelstellingen daardoor een integraal onderdeel uitmaken van het algemeen ondernemingsbeleid. Deze constructie biedt alle gelegenheid voor arbeidsorganisaties om de beide doelstellingen tot vanzelfsprekende onderdelen van het ondernemingsbeleid te laten uitgroeien.

Het kabinet vertrouwt erop dat met de voorgestelde verbreding van de doelstelling de ontwikkelingen worden ondersteund, waarbij mensen, in zeer verschillende verbanden en onder zeer diverse omstandigheden, steeds meer taken en verantwoordelijkheden, zoals betaalde arbeid, zorgtaken, burgerschapstaken, studie, sociale contacten en ontspanning, op elkaar af moeten stemmen. Voorts verwacht het kabinet dat de integratie van de verbrede doelstelling in het ondernemingsbeleid leidt tot een actieve afweging van de in het geding zijnde belangen, die weliswaar voor werkgevers en werknemers vaak verschillend zijn, maar niet per definitie tot tegenstrijdige uitkomsten hoeven te leiden. De afweging van deze belangen staat ook centraal in het advies van de Stichting van de Arbeid over deeltijdarbeid en differentiatie in arbeidsduurpatronen, alsmede het akkoord van sociale partners over het cao-overleg voor 1994 en kan daaraan ondersteuning bieden. Deze ontwikkeling naar differentiatie in arbeidspatronen en het belang van het zoeken naar evenwicht tussen de behoeften van werkgevers en werknemers hebben ook reeds hun weerslag gevonden in de recentelijk verschenen arbeidsvoorwaardennota's van zowel werkgevers- als werknemersorganisaties.

Tot slot moet, dit in reactie op de leden van de GPV-fractie, nog worden vermeld, dat dit wetsvoorstel niet primair beoogt om de arbeidsduur te beperken. De gestelde regels beperken het aantal uren dat een werknemer maximaal mag werken. Binnen die door de wet gestelde beperking stellen werkgever en werknemer gezamenlijk de contractuele arbeidsduur vast. Alleen voor zover bepaalde soorten arbeid naar hun aard en/of omstandigheden waaronder zij worden verricht schadelijk zijn voor de gezondheid van de werknemer, zijn en zullen daar regels voor ontwikkeld worden op basis van de Arbeidsomstandighedenwet. De regels met betrekking tot beeldschermarbeid zijn daar een voorbeeld van.

HOOFDSTUK 4 INTERNATIONALE ASPECTEN

Een aantal fracties vroeg in hun bijdragen nogmaals aandacht voor een aantal internationale verplichtingen. De gestelde vragen komen verspreid in het eindverslag voor, onder andere in de paragrafen over nachtdiensten en vrouwen. In dit hoofdstuk worden zij samengevoegd en beantwoord. Het betreft vragen over ILO-Verdrag nr. 156, de EG-richtlijnen «organisatie van de arbeidstijd» en «zwangere werkneemsters» en het Europees Sociaal Handvest (ESH).

De leden van de PvdA-fractie stelden, dat naar hun mening het kabinet in de memorie van antwoord een wel erg beperkte uitleg van ILO-Verdrag nr. 156 geeft. Zij vroegen zich af of het Verdrag niet stelt, dat «alles uit de kast moet worden gehaald» om tegemoet te komen aan de wensen en behoeften van werknemers met gezinsverantwoordelijkheid.

Voorop zij gesteld, dat het betreffende ILO-Verdrag niet alleen het wetsvoorstel Arbeidstijdenwet raakt, maar ook onderwerpen als ouder-schapsverlof en deeltijdarbeid. Het invulling geven aan dit Verdrag geschiedt dus via meer terreinen dan alleen de arbeids- en rusttijden. De aanpassing van de doelstelling van het wetsvoorstel geeft daarbij een moderne invulling aan de huidige maatschappelijke ontwikkelingen voor het onderwerp arbeids- en rusttijden. Overigens is naar het oordeel van het kabinet de gegeven uitleg niet te beperkt, mede gezien in het licht van de betreffende behandeling van de Rijkswet ter goedkeuring van het betreffende verdrag.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen naar een reactie van het kabinet op een artikel van mr. P. H. Burger in het Tijdschrift voor Sociaal Recht. De conclusie van de bijdrage van Burger luidt, dat de voorgestelde regeling van de arbeids- en rusttijden niet voldoet aan de verplichtingen die uit artikel 2, paragraaf 1 van het ESH voortvloeien.

De bijdrage van Burger is zeer lezenswaardig. Dat neemt niet weg, dat daarbij naar het oordeel van het kabinet enige kanttekeningen geplaatst moeten worden. Om te beginnen heeft artikel 2 van het ESH betrekking op het recht op billijke arbeidsvoorwaarden. Op grond van de aanhef van de eerste paragraaf van dit artikel verbindt ons land zich «redelijke dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden vast te stellen, waarbij de werkweek geleidelijk dient te worden verkort voorzover de vermeerdering der produktiviteit en andere van invloed zijnde factoren zulks toelaten». Toetsing van het wetsvoorstel aan deze bepaling kan alleen geschieden als daarbij de bestaande wet- en regelgeving en de relatie tot het betreffende ESH-artikel in de beschouwing wordt betrokken. Wordt die vergelijking gemaakt, dan luidt de conclusie, dat het wetsvoorstel aan de verplichting in dat ESH-artikel voldoet. Zo wordt in het wetsvoorstel door middel van de voorgeschreven compensatie nu een lager weekgemiddelde voorgeschreven, dan op basis van de bestaande wet- en regelgeving geldt. In de standaardregeling is bij de compensatienorm nu voor het eerst als basisnorm de 40-urige werkweek ingevoerd. Maar ook de gemiddelde normering in het kader van de overlegregeling, inclusief het overwerk, is lager dan de normering die thans geldt in het kader van de bestaande wetgeving. Zo is de gemiddelde norm over 13 weken voor de overlegnorm met inbegrip van overwerk 48 uren per week, terwijl in de Arbeidswet 1919 deze norm geldt als normaal weekmaximum.

Een tweede kanttekening heeft betrekking op het feit, dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen de formeel wettelijke norm en de contractuele norm. Het ESH kent namelijk een bijzondere positie toe aan de sociale partners voor de vastlegging van arbeidstijden, omdat zij immers een belangrijke functie vervullen op het gebied van de arbeidsvoorwaarden. Op grond van artikel 33 van het ESH worden de verplichtingen van onder meer artikel 2, paragraaf 1, geacht te zijn nagekomen, zodra deze bepaling wordt toegepast door overeenkomsten tussen (organisaties van) werkgevers en organisaties van werknemers of anderszins worden toegepast op de overgrote meerderheid van de betrokken werknemers. Op basis van de Arbeidswet 1919 geldt een formeel wettelijke norm – afhankelijk van het van toepassing zijnde werktijdenbesluit – van 48, 51 of 55 uren per week, terwijl de contractuele arbeidstijd per week op basis van bijvoorbeeld collectieve arbeidsovereenkomsten 36, 38 of 40 uren (gemiddeld) per week is. Los van de wettelijke bepalingen, blijkt hier al uit dat Nederland aan de verplichting van het ESH voldoet.

Tot slotte leert de ervaring dat artikel 2, paragraaf 1, van het ESH omtrent «billijke arbeidsvoorwaarden» bij de invulling daarvan in de huidige wet- en regelgeving geen aanleiding tot discussie heeft gegeven voor zowel de door Burger genoemde Commissie van Deskundigen als de Nederlandse werkgevers- en werknemersorganisaties. In de rapportages over de uit het ESH voortvloeiende verplichtingen is dit artikel nog nooit ter sprake gekomen.

De leden van de D66- en GroenLinks-fractie wezen nogmaals op een eventuele strijdigheid met het toegestane aantal uren in nachtdienst in de overlegregeling (artikel 5:8, derde lid) met de EG-richtlijn «organisatie van de arbeidstijd».

Artikel 8, eerste lid, van deze richtlijn schrijft voor, dat de normale arbeidstijd voor arbeid verricht in nachtdienst gemiddeld niet langer dan 8 uren per tijdvak van 24 uren mag bedragen. Dit brengt met zich, dat artikel 8 van de richtlijn geen maximale normering geeft voor één enkele nachtdienst. In de overlegregeling (artikel 5:8, derde lid) worden de begrippen «normaal» en «gemiddeld» van de richtlijn nader ingevuld. Deze invulling geschiedt zodanig, dat er een duidelijke bandbreedte wordt neergelegd waarbinnen die begrippen kunnen worden geoperationaliseerd. In dat kader wordt de arbeidstijd van één enkele nachtdienst beperkt tot ten hoogste 9 uren. Daarbij wordt echter tegelijkertijd de gemiddelde arbeidstijd per week op ten hoogste 40 uren gesteld. De richtlijn geeft vervolgens niet aan over welke periode dat gemiddelde berekend moet worden. Het wetsvoorstel doet dit echter wel. Uit het vorenstaande kan de conclusie worden getrokken, dat de normstelling van de overlegregeling voor de arbeidstijden in nachtdienst geheel spoort met de communautaire normering terzake.

De leden van de D66- en de GroenLinks-fractie vroegen tevens hoe deze normstelling in de overlegregeling terzake van arbeid in nachtdienst zich verhoudt tot artikel 8, tweede lid, van de EG-richtlijn, waarin wordt gesteld dat voor arbeid die bijzondere risico's of grote lichamelijke of geestelijke spanningen met zich brengt een nachtdienst nooit langer dan 8 uren mag bedragen.

Hierover kunnen twee dingen opgemerkt worden. Allereerst kan van artikel 8, tweede lid, op grond van artikel 17, derde lid, van de richtlijn worden afgeweken bij collectieve overeenkomst of bedrijfsakkoord. Deze afwijking is in het wetsvoorstel alleen mogelijk bij collectieve regeling, hetgeen overeenkomt met het bepaalde in de richtlijn. Vervolgens geldt, dat daar waar de aard van de arbeid of de omstandigheden waaronder die wordt verricht bijzondere risico's met zich brengt, ongeacht of het arbeid in dag- of in nachtdienst betreft, op grond van de Arbeidsomstandighedenwet nadere regels kunnen worden gesteld. Die regels omvatten echter niet de totale arbeidstijd van de werknemer, zoals bij de Arbeidstijdenwet, maar alleen het soort werk dat die werknemer mag verrichten (voorbeelden in dit verband zijn bijvoorbeeld regels over beeldschermarbeid, arbeidshygiëne en geluid). De overheid maakt daarmee via de Arbeidsomstandighedenwet haar verplichtingen uit de EG-richtlijn waar, terwijl sociale partners in het kader van het wetsvoorstel Arbeidstijdenwet daarin ook een rol spelen.

De leden van de VVD-fractie maakten kenbaar er aan te hechten, dat de toegestane werktijden in de standaardregeling niet korter mogen zijn dan volgens de EG-richtlijn «organisatie van de arbeidstijd» is toegestaan.

De richtlijn kent voor arbeidstijden slechts één algemene norm, namelijk gemiddeld 48 uren per week inclusief overwerk. De richtlijn maakt daarbij geen onderscheid tussen een standaard- en een overlegregeling. Dat onderscheid vormt in het wetsvoorstel de kern van het systeem op grond waarvan de arbeids- en rusttijden van werknemers tot stand worden gebracht. Bovendien kent het wetsvoorstel meerdere normen over

arbeidstijden. Vanuit de doelstellingen van de wet is één gemiddelde norm voor de arbeidstijd te beperkt. Ook voor de dagelijkse en wekelijkse arbeidstijd is het noodzakelijk normen te stellen, omdat anders de veiligheid en de gezondheid van de werknemer, alsmede zijn maatschappelijke verplichtingen buiten die arbeid, te veel in het gedrang komen. Daarbij moet worden aangetekend, dat het wetsvoorstel bij de opzet ook te maken heeft met de bestaande wet- en regelgeving voor arbeids- en rusttijden. Artikel 18, derde lid, van de richtlijn geeft aan, dat de tenuitvoerlegging van de richtlijn geen rechtvaardiging is voor een verlaging van het algemene beschermingsniveau van de werknemers. Indien de arbeidstijdenormen in de standaardregeling teruggebracht zouden worden tot uitsluitend de richtlijn-norm, leidt dit, als gevolg van het ontbreken van een dag- en (niet gemiddelde) weeknormering, tot een verslechtering in vergelijking met de bestaande situatie. Het voorstel van de leden van de VVD-fractie is daarmee in strijd met de EG-richtlijn «organisatie van de arbeidstijd».

De leden van de PvdA-, D66-, en GroenLinks-fractie stelden vragen over de relatie tussen de regeling van de nachtarbeid en de EG-richtlijn «zwangere werkneemsters».

Artikel 7 van deze richtlijn bevat geen absolute verplichting om arbeid in nachtdienst van zwangere en pas bevallen werkneemsters te verbieden. Een wezenlijk element in dit artikel is namelijk het overleggen van een medisch attest waarin de noodzaak tot het niet meer verrichten van arbeid in nachtdienst in verband met de veiligheid of de gezondheid van de werkneemster wordt bevestigd. Bovendien bevat artikel 7 van de richtlijn ook nog een verwijzing naar de nationale wetten en/of praktijken, waarbij de operationalisering van dat artikel moet aansluiten. Overplaatsing naar werk overdag, vrijstelling van arbeid of verlenging van het zwangerschapsverlof dienen dus te passen in die nationale wetten en/of praktijken. Operationalisering van het voorgaande vereist door de richtlijn een vertaling naar het Nederlands recht. De in het wetsvoorstel gehanteerde term «redelijkerwijs» komt daarbij overeen met de in de richtlijn aangehaalde termen «technisch en/of objectief niet mogelijk» en «gegronde redenen redelijkerwijs niet kan worden verlangd».

De leden van de PvdA-, D66-, en GPV-fractie vroegen zich af, of er op basis van de richtlijn sprake moet zijn van een gegarandeerde Ziektewet-uitkering of behoud van salaris als bijvoorbeeld overplaatsing naar de dagdienst niet mogelijk is.

Allereerst kan worden opgemerkt, dat de EG-richtlijn «zwangere werkneemsters» reeds in de bestaande wetgeving is geïmplementeerd. Deze implementatie heeft plaatsgevonden in artikel 10a van de Arbeidswet 1919. In het wetsvoorstel wordt dit artikel 10a vervangen door de meer gespecificeerde regeling in artikel 4:5. Primair zorgt dit laatstgenoemde artikel er voor, dat de zwangere werkneemster op haar verzoek van de nachtdienst naar de dagdienst wordt overgeplaatst. Indien de werkgever echter geen vervangend werk in de dagdienst heeft, kan van de werkgever redelijkerwijs niet gevergd worden deze verplichting na te komen. Indien in dit laatste geval de werkneemster zich niet langer in verband met haar zwangerschap voor werken in de nachtdienst geschikt acht, kan zij zich ziek melden. De bedrijfsarts van de arbodienst beoordeelt in eerste instantie of er sprake is van arbeidsongeschiktheid en kan daarbij ook het oordeel van de huisarts betrekken. In de regel zal de verzekeringsgeneeskundige dit oordeel volgen en zal de werkneemster een uitkering ontvangen in het kader van de Ziektewet. Aan die uitkering ligt echter altijd een medisch oordeel ten grondslag. Het is dus niet zo, dat de zwangere werkneemster een Ziektewet-uitkering kan ontvangen die enkel gebaseerd is op het feit, dat zij niet langer haar arbeid in nachtdienst wil verrichten. In de praktijk echter zullen de betrokken artsen om redenen van fysieke of psychische aard de zwangerschap van de werkneemster in

het algemeen beschouwen als arbeidsongeschiktheid, waardoor de betrokken werkneemster het recht op een uitkering krijgt. Het stelsel van de Ziektewet kent nu eenmaal wel voor de toekenning van die uitkering een medische toets. Een dergelijke medische toets wordt alleen achterwege gelaten indien de zwangere werkneemster op basis van de Ziektewet, onder de daartoe geldende voorwaarden, een zwangerschaps- en bevallingsuitkering kan ontvangen. Dit laatste recht bedraagt ten minste 16 weken en kan op zijn vroegst in werking treden 6 weken voor de vermoedelijke datum van bevalling.

De wens van de zwangere werkneemster om niet langer arbeid in nachtdienst te verrichten wordt dus vervuld, indien de werkgever vervangend werk kan aanbieden of de werkneemster vanuit medisch oogpunt niet langer geschikt is om die nachtarbeid te verrichten (en er geen ander werk is). Op zich is deze bepaling ruimer dan de betreffende bepalingen uit de EG-richtlijn «zwangere werkneemsters», omdat deze richtlijn er van uit gaat dat eerst de medische noodzaak wordt vastgesteld, voordat het recht op vervangend werk of een vervangende uitkering ter sprake komt. Het wetsvoorstel plaatst het recht op vervangend werk voorop, waarna als tweede stap de vervangende uitkering komt indien de medische noodzaak daartoe aanwezig is. Overigens stelt de richtlijn het vervangend werk, nadat de medische noodzaak is vastgesteld, afhankelijk van de technische en/of objectieve mogelijkheden van de werkgever.

Uitgaand van de EG-richtlijn «zwangere werkneemsters» geeft het bepaalde in artikel 4:5 dus de zekerheid, dat de zwangere werkneemster die op medische gronden niet langer arbeid in nachtdienst kan verrichten dat ook echt niet meer doet, waarbij zij of vervangend werk in dagdienst krijgt, of een Ziektewet-uitkering ontvangt (die eventueel door de bedrijfsvereniging op de werkgever wordt verhaald indien deze wel vervangend werk heeft maar dit niet wil geven).

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de geactualiseerde versie van het onderzoek «Arbeidstijdwetgeving in negen geïndustrialiseerde landen». Deze geactualiseerde versie is inmiddels bij brief van 3 november 1994 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden.

HOOFDSTUK 5 HET WETSVOORSTEL OP HOOFDLIJNEN

5.1. Standaard- en overlegregeling

Zoals uit het inleidende hoofdstuk van deze nota reeds blijkt, wil het kabinet uitdrukkelijk uitspreken, dat het wetsvoorstel niet de bedoeling heeft om voor het onderwerp arbeids- en rusttijden tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen werknemersorganisaties en medezeggenschapsorganen te komen dan op basis van de bestaande wet- en regelgeving het geval is. Daarmee zou immers, dit in reactie op de opmerking van de leden van de PvdA-fractie, vooruitgelopen worden op de uitkomsten van de discussie over de relatie tussen vakbonden en ondernemingsraden. In die discussie zal het kabinet spoedig zijn positie bepalen. Overigens is het kabinet van oordeel dat de positie van het medezeggenschapsorgaan in dit wetsvoorstel past bij de gekozen systematiek en recht doet aan de huidige verantwoordelijkheden van dat orgaan met betrekking tot arbeids- en rusttijden, zoals die onder andere naar voren komen bij het vergunningenbeleid op basis van de bestaande wet- en regelgeving. Met de leden van de CDA-fractie is het kabinet van mening dat het primaat voor een collectieve regeling bij de collectieve arbeidsovereenkomst of rechtspositieregeling behoort te liggen. Als in een dergelijke collectieve regeling arbeids- en rusttijden zijn vastgelegd, zijn daarmee tevens de grenzen voor werktijdregelingen op het niveau van de arbeidsorganisatie getrokken. Dat betekent echter niet, dit mede in

reactie op een suggestie van de leden van de GroenLinks-fractie, dat uit het niet opnemen van arbeids- en rusttijdenormering in een collectieve arbeidsovereenkomst danwel bij het ontbreken van een collectieve arbeidsovereenkomst de conclusie kan worden getrokken, dat er dan geen behoefte bestaat aan een regeling die verder gaat dan de standaardregeling. Bij de constatering van de leden van de VVD-fractie, dat zelfstandige en verantwoordelijke werkgevers en werknemers de overheid hierbij niet nodig hebben, past enige beperking, zoals ook in het inleidende hoofdstuk van deze nota is aangegeven. De beoordeling van veiligheids- en gezondheidsaspecten kan naar het oordeel van het kabinet niet in volle omvang aan individuele werkgevers en werknemers worden overgelaten. Dat heeft alles te maken met de doelstellingen en aandachtspunten van de wet, waar een evenwichtige belangenafweging tussen partijen tot een maatschappelijk gewenste oplossing moet leiden. Een dergelijke afweging kan plaatsvinden in het kader van een collectieve arbeidsovereenkomst of rechtspositieregeling of in het overleg tussen een werkgever en het medezeggenschapsorgaan. Daarmee is een evenwicht gecreëerd tussen de individuele en collectieve verantwoordelijkheden. Afwijking van de normering van de standaardregeling op individueel niveau betekent, dat van individuele werknemers inzicht wordt gevraagd in de risico's die er bestaan voor hun veiligheid en gezondheid. Naar de mening van het kabinet kan dit van de individuele werknemer niet verlangd worden. Een dergelijk inzicht kan wel verwacht worden van sociale partners, die niet alleen over deskundigheid terzake zullen kunnen beschikken, maar bovendien ten opzichte van elkaar in een meer gelijkwaardige onderhandelingspositie verkeren. Voorts is het nog van belang op te merken, dat in internationale verplichtingen op het terrein van arbeids- en rusttijden afwijkingen vaak alleen zijn toegestaan via regelingen op collectief niveau.

Zoals uit het voorgaande blijkt, ligt het primaat voor de arbeids- en rusttijden dus bij de collectieve arbeidsovereenkomst of rechtspositieregeling. In het inleidende hoofdstuk wordt aangegeven, dat bij tweede nota van wijziging wordt voorgesteld om aan artikel 1:4 een twee leden toe te voegen, waaruit dit expliciet blijkt. Op deze wijze wordt bereikt dat een afwijking van de standaardnorm door middel van overeenstemming tussen een werkgever en het medezeggenschapsorgaan geen inbreuk maakt op de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen werknemersorganisatie en medezeggenschapsorgaan. Zo stelt mr. J. Bloemarts in het door de leden van de PvdA-, CDA- en GroenLinks-fractie aangehaalde artikel in het septembernummer van het Tijdschrift voor Sociaal Recht, dat de in het wetsvoorstel neergelegde constructie onder meer betekent, dat de ondernemingsraad zou kunnen bewilligen in een afwijking van de standaardregeling, hoewel de werkgever gebonden is aan een regeling in het kader van een collectieve arbeidsovereenkomst betreffende de werktijden, waarmee die afwijking zich niet verdraagt. Deze stellingname van Bloemarts gaat echter voorbij aan enerzijds het gegeven dat de werkgever te allen tijde gebonden is aan de collectieve arbeidsovereenkomst en anderzijds artikel 28 van de Wet op de ondernemingsraden, dat de ondernemingsraad de verplichting oplegt de naleving van de voor de onderneming geldende voorschriften over arbeidsvoorwaarden te bevorderen. Elders in het artikel spreekt Bloemarts zijn vrees uit, dat de regelingsfunctie van de collectieve arbeidsovereenkomst uitgehold wordt, doordat de werkgever die bij de vakbonden geen gehoor vindt voor zijn wens de wettelijke standaardregeling terzijde te stellen, een gelijkwaardig alternatief wordt geboden bij zijn ondernemingsraad. Met deze vrees doelt Bloemarts op de mogelijkheid, dat de werkgever die onderhandelingspartners kiest, met wie hij de voor hem meest gunstige afspraken over arbeids- en rusttijden kan maken. Allereerst moet hierover worden opgemerkt, dat tussen werkgever(s)organisaties en werknemersorganisaties principieel de vrijheid bestaat om al of niet een collectieve

arbeidsovereenkomst aan te gaan. Wordt die overeenkomst niet aangegaan, dan wil dat niet zeggen dat daarmee de medezeggenschap van de werknemers in de arbeidsorganisatie een halt is toegeroepen. Verwezen mag in dat verband worden naar het stelsel van artikel 27 in de Wet op de ondernemingsraden. Aan de andere kant betekent dat echter ook niet, dat de werkgeverspartij bij een collectieve arbeidsovereenkomst niet zorgvuldig met de functie van die overeenkomst moet omgaan. Collectieve arbeidsovereenkomsten en rechtspositieregelingen hebben tot doel een aantal gemeenschappelijke bepalingen vast te leggen, die voor het gehele toepassingsgebied van die overeenkomst of regeling geldig zijn. Het onderwerp arbeids- en rusttijden is van oudsher een onderwerp dat daarbij aan de orde komt. Met de voorgestelde aanpassing van artikel 1:4 wordt bereikt, dat daar waar een collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is, die overeenkomst eerst een bepaling over arbeids- of rusttijden moet bevatten, voordat de extra ruimte van de overlegregeling voor het medezeggenschapsorgaan beschikbaar komt. De bepalingen over arbeids- of rusttijden in de collectieve arbeidsovereenkomst hebben vervolgens voor het medezeggenschapsorgaan een verplichtend karakter. Met deze constructie wordt niet alleen voorkomen dat de door Bloemarts geuite vrees waarheid wordt, maar wordt vooral bevorderd dat op het niveau van de collectieve arbeidsovereenkomst of rechtspositieregeling sociale partners zorgvuldig invulling geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheden. Het primaat voor het onderwerp arbeids- en rusttijden van de collectieve arbeidsovereenkomst of rechtspositieregeling boven de afspraak tussen de werkgever en het medezeggenschapsorgaan, is daarmee bevestigd.

Waar de leden van de GroenLinks-fractie in dit verband overigens verwezen naar het Duitse model, moet opgemerkt worden, dat die Duitse regeling in een ander arbeidsrechtelijk kader valt. Zo bindt de Betriebsvereinbarung de werkgever en de werknemers die onder het geregelde onderwerp vallen. Dit is niet het geval in de Nederlandse situatie. Een overeenstemming die een werkgever en een medezeggenschapsorgaan bereiken, bindt de betrokken werknemers niet rechtstreeks. Daartoe zullen ook de individuele arbeidsovereenkomsten van betrokkenen aanpassing behoeven, hetgeen in de praktijk overigens zelden problemen oplevert. Daarnaast geldt, dat binnen de Duitse arbeidsverhoudingen de Duitse vakbeweging al jarenlang een duidelijk decentrale rol ziet weggelegd voor de Betriebsrat. Dat betekent dat in de Duitse praktijk de Betriebsrat door de vakbeweging als een volwaardige onderhandelingspartner wordt gezien en vele Betriebsvereinbarungen worden afgesloten.

De leden van de SP-fractie vroegen zich af, of het medezeggenschapsorgaan in staat zal zijn in deze materie voldoende tegenwicht te bieden aan de werkgever. Het kabinet meent dat daarvoor voldoende waarborgen bestaan. Immers, indien het medezeggenschapsorgaan meent dat de werkgever in de voorgestelde overlegregeling onvoldoende rekening houdt met de belangen van de werknemers, zoals hun persoonlijke omstandigheden of de optredende veiligheids- en gezondheidsrisico's, komt zij niet tot overeenstemming met die werkgever. In dat geval komt er dus geen overlegregeling tot stand en geldt in de betreffende arbeidsorganisatie de standaardregeling (die overigens in zijn algemeenheid al een ruime mate van flexibiliteit biedt). Door deze constructie verkeert het medezeggenschapsorgaan in een evenwaardige positie ten opzichte van de werkgever en kan zij daadwerkelijk als «countervailing power» opereren. Overigens zij naar aanleiding van een opmerking van deze leden over de taken van het medezeggenschapsorgaan opgemerkt, dat op grond van artikel 27, eerste lid, van de Wet op de ondernemingsraden de werkgever bij de vaststelling, wijziging of intrekking van een werktijdregeling instemming moet vragen van de ondernemingsraad. Wanneer

binnen de marges van de standaardregeling de werkgever een werktijdregeling als bedoeld in de Wet op de ondernemingsraden wil vaststellen, dient hij daarover dus nog altijd instemming te vragen van de ondernemingsraad.

De leden van de D66-fractie leek het van belang, dat ook niet OR-plichtige ondernemingen moeten kunnen afwijken van de standaardnormering, bijvoorbeeld via een vertegenwoordiging van personeel. Zij verwezen in dit verband naar het grote aantal ondernemingen waar noch een collectieve arbeidsovereenkomst geldt, noch een ondernemingsraad bestaat.

Wil er sprake zijn van een meer of min gelijkwaardige positie tussen werkgever en personeel, dan dient daar een institutioneel kader aan ten grondslag te liggen. Dit is bij een medezeggenschapsorgaan, met alle daarbij behorende beschermende regels voor leden van een dergelijk orgaan, zeker het geval, maar bij een personeelsvertegenwoordiging niet. Het element van de «countervailing power» dat bij dit institutionele kader past en hiervoor reeds aan de orde is geweest, ontbreekt bij ondernemingen die niet OR-plichtig zijn. Overigens kunnen werkgevers op vrijwillige basis een ondernemingsraad instellen op grond van artikel 5a, tweede lid, van de Wet op de ondernemingsraden. Ook zijn er collectieve arbeidsovereenkomsten die de instellingsgrens van een ondernemingsraad voor de aangesloten ondernemingen verlagen.

Bij de leden van de SP-fractie rees de vraag wat moet worden verstaan onder een medezeggenschapsorgaan. Uit de in artikel 1:6 gegeven omschrijving van het begrip medezeggenschapsorgaan kan worden afgeleid, dat een ad-hoc gevormde groep van werknemers die zich speciaal bezighoudt met de werktijden in het betreffende bedrijf daaronder niet begrepen wordt.

De leden van de CDA- en D66-fractie was opgevallen, dat er in het wetsvoorstel een nieuwe geïnstitutionaliseerde vorm van werknemersvertegenwoordiging wordt geïntroduceerd, namelijk «een vertegenwoordiging van de werknemers bestaande uit ten minste 3 personen, die rechtstreeks gekozen zijn door en uit het midden van de werknemers, die in zijn onderneming arbeid verrichten». In het kader hiervan werd gevraagd, waarom geen aansluiting is gezocht bij de reeds bestaande vormen van vertegenwoordiging en of het de bedoeling is om in de toekomst met een drietal vormen van personeelsvertegenwoordiging te gaan werken? De leden van de VVD-fractie vroegen of de voorgestelde regeling ook voor andere wettelijke zaken in kleinere bedrijven geldt of uitsluitend voor de Arbeidstijdenwet. Als dit laatste het geval is, gaven zij te kennen een voorkeur te geven aan overleg tussen enerzijds de werkgever en anderzijds de betrokken werknemers.

Het introduceren in het wetsvoorstel van een vertegenwoordiging van werknemers heeft uitsluitend betrekking op die situaties waar geen medezeggenschapsorgaan in de arbeidsorganisatie aanwezig is (en dus ook geen overleg in het kader van de overlegregeling kan plaatsvinden anders dan via een collectieve arbeidsovereenkomst of rechtspositieregeling) en dient ter ondersteuning van de aanvullende medezeggenschapsaspecten die in hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel zijn voorgeschreven. Het betreft hier de periodieke beraadslaging tussen werkgever en werknemers over het beleid omtrent arbeids- en rusttijden, het informatierecht en het vergezelschaprecht en recht op onderhoud met toezichthoudende ambtenaren van werknemers. Het begrip een vertegenwoordiging van werknemers heeft geen andere bedoeling dan de mogelijkheid te openen om deze medezeggenschapsaspecten zo efficiënt mogelijk te organiseren. Het wetsvoorstel brengt daarbij geen verandering in de bestaande institutionele kaders.

De vertegenwoordiging van werknemers kan dus voor de medezeggenschapsaspecten als vervanging worden gebruikt van het

overleg met alle werknemers. Het betreft daarbij slechts een vervangingsmogelijkheid, die niet verplicht is voorgeschreven, ook niet voor onderwerpen buiten de kaders van het wetsvoorstel. Om eventuele misverstanden uit te sluiten en het voorgaande te benadrukken, wordt bij tweede nota van wijziging voorgesteld om de artikelen 6:1 en 6:3 aan te passen. Waar het artikel 6:1 betreft, staat de verplichting tot beraadslaging met de werknemers nu voorop, terwijl in artikel 6:3 de vertegenwoordiging van werknemers is vervallen, omdat deze geen specifieke taak hebben voor arbeids- en rusttijden. Overigens is met de constructie van vertegenwoordiging van werknemers invulling gegeven aan de opmerking van de SER om, daar waar in de praktijk personeelsvertegenwoordigingen voorkomen, niet door de wet gedwongen te worden om – met voorbijgaan van die personeelsvertegenwoordiging – met belanghebbende werknemers te overleggen. Met de constructie van een vertegenwoordiging van werknemers kan het overleg met de personeelsvertegenwoordiging in stand blijven.

De leden van de VVD-fractie merkten op, dat de memorie van antwoord over de nawerkingstermijn onvoldoende duidelijkheid schept. Onduidelijk is waarom de genoemde termijnen van toepassing zouden zijn, mede gelet op artikel 19 van de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst.

De nawerkingstermijn in artikel 1:5 heeft geen betrekking op de collectieve arbeidsovereenkomst, maar betreft uitsluitend de collectieve regeling als bedoeld in artikel 1:3, tweede lid. Dat betekent dat de nawerkingsbepaling alleen betrekking heeft op die bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst die algemeen verbindend zijn verklaard en een regeling in het kader van de Wet op de loonvorming. Een dergelijke nawerkingsbepaling is voor deze regelingen noodzakelijk, omdat zij in tegenstelling tot de collectieve arbeidsovereenkomst geen nawerking kennen. Zonder de nawerkingsbepaling in artikel 1:5 zouden de bedrijven, die uitsluitend onder een algemeen verbindend verklaring vallen, waarbij is afgeweken van de normering van de standaardregeling, na het verstrijken van de duur van de algemeen verbindend verklaring automatisch terugvallen op de standaardregeling. Hetzelfde geldt voor een regeling in het kader van de Wet op de loonvorming.

De leden van de SP-fractie stelden, dat de arbeidsduur per dienst en per week in de standaardregeling verhoogd wordt terwijl bij collectieve regeling één en ander nog eens verhoogd kan worden. Zij stelden, dat dit haaks staat op de gesignaleerde tendens van de verkorting van de arbeidsduur.

Belangrijk is om een onderscheid te maken tussen enerzijds de wettelijke normering van de arbeids- en rusttijden, waarbij het beschermingskarakter vooral een rol speelt, en anderzijds de feitelijke arbeidsduur op basis van bijvoorbeeld collectieve arbeidsovereenkomsten, waarbij het arbeidsvoorwaardelijke karakter voorop staat. De wettelijke normering bestaat op dit moment uit een groot aantal sectoraal geformuleerde voorschriften, die ieder een apart normencomplex kennen. Met de overgang naar de normen uit het wetsvoorstel wordt, afhankelijk van de sector die het betreft, de arbeidsduur aangepast naar een nieuw algemeen geldend normenstelsel, waarbij voor de normen op de langere termijn altijd geldt dat er sprake is van een verkorting van de wettelijk toegestane maximale arbeidstijd. Binnen deze wettelijke normering moet nog de feitelijke arbeidsduur tot stand komen. Dat betekent bijvoorbeeld dat een 4-daagse werkweek tot stand kan worden gebracht. Binnen het kader van de wettelijke normering is het daarmee voor sociale partners mogelijk om werktijdregelingen tot stand te brengen, die flexibel kunnen inspelen op de uitdagingen die de betreffende arbeidsorganisatie in haar markt tegenkomt of de wensen die terzake van werknemerskant leven. Ontwikkelingen in het arbeidsvoorwaardenbeleid van sociale partners,

zoals de vari-tijd van de Industriebond FNV, sluiten daarbij aan. Dat betekent binnen het wettelijk normenstelsel, dat de tendens tot verkorting van de arbeidsduur die deze leden signaleren gewoon doorgang kan blijven vinden, omdat daarbij sprake is van een contractuele verkorting van de arbeidsduur door de sociale partners als onderdeel van het gehele pakket van arbeidsvoorwaarden.

5.2. Handhaving

Een groot aantal fracties stelde vragen en maakte opmerkingen over de handhavingsproblematiek. In het inleidende hoofdstuk van deze nota zijn de systematiek en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten in grote lijnen aan de orde geweest, zoals het in het arbeidsrecht gebruikelijke principe van de contractsvrijheid, waarbij grenzen (kunnen) worden gesteld aan die vrijheid. Daarbij is ook de daarmee samenhangende verantwoordelijkheidsverdeling omtrent de handhaving aangestipt. De primaire taak van de overheid, dit in reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe het kabinet de handhavingstaak van de overheid in het kader van de standaard- en overlegregeling ziet, ligt in het opsporen van overtredingen van de minimumnormen, dat wil zeggen die normen waarvan overschrijding de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de werknemer in verband met zijn arbeid in gevaar brengt. Het gaat daarbij in het kader van het wetsvoorstel om de strafrechtelijke gesanctioneerde normen. Dat wil niet zeggen dat de overheid geheel afzijdig staat bij de naleving door werkgevers en werknemers van de arbeids- en rusttijden-normering in de wet. Voor de civielrechtelijke normen hanteert de overheid het instrument van monitoring. De bedoelde monitoring zal gestalte krijgen op een vergelijkbare wijze als dat ook bij de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de arbeid en de Wet minimumloon en minimumvakantietoeslag thans gebeurt. Dat betekent in het geval van het wetsvoorstel, dat periodiek onderzoek plaatsvindt naar de naleving van de wettelijke normering van de arbeids- en rusttijden en de eventueel daarbij optredende knelpunten. Een dergelijke onderzoek vindt zijn weerslag in een onderzoeksrapportage. Deze rapportage wordt toegezonden aan de betreffende werkgevers- en werknemersorganisaties. Bovendien wordt de rapportage toegezonden aan de medezeggenschapsorganen van de arbeidsorganisaties waar het onderzoek heeft plaatsgevonden. Op deze wijze worden de betrokken partijen van overheidszijde voorzien van onderzoeksgegevens, waardoor zij in staat zijn elkaar over en weer op de naleving van de betreffende voorschriften aan te spreken. Voor de overheid levert deze monitoring een bron voor evaluatie van beleid en normering op, die zo nodig tot beleids- of normaanpassing aanleiding kan geven. Hiermee is duidelijk gemaakt, dat de taak van de overheid bij de naleving van de voorschriften in dit wetsvoorstel op een breder terrein ligt dan het louter opsporen van overtredingen van de strafrechtelijk gesanctioneerde normen.

De opsporing van overtredingen van de minimumnormering uit de overlegregeling is dus primair een overheidstaak, terwijl voor de handhaving van de overige normen (standaardregeling en de afspraken tussen sociale partners) aangesloten is bij de arbeidsrechtelijk gangbare benadering, namelijk civielrechtelijke handhaving. Op de handhaving van de standaardregeling op zich zal verderop in deze paragraaf worden ingegaan. Hier moet worden opgemerkt, dat het onderscheid in de handhaving van standaard- en overlegregeling op principiële gronden berust, die voortkomen uit opvattingen over overheidsverantwoordelijkheid en private verantwoordelijkheid, maar ook voortvloeien uit de gekozen systematiek van standaard- en overlegregeling. Indien de standaardregeling strafrechtelijk gesanctioneerd zou zijn, kan een overlegregeling alleen door middel van ontheffingen of vrijstellingen worden toegestaan. Dit was ook de opzet van het voorontwerp van wet

dat aan de SER ter advisering was voorgelegd. In dat voorontwerp was de overlegregeling in de vorm van een ontheffings- of vrijstellingsmogelijkheid geformuleerd, waarbij de overheid als verlener van die ontheffing of vrijstelling een aantal voorwaarden in acht had te nemen, namelijk de normen van de overlegregeling. Die normering was dus gericht naar de overheid als vergunningverlener en niet primair naar sociale partners. Deze constructie doet geen recht aan de inmiddels geëvolueerde opvattingen over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en sociale partners. Gegeven ontheffingen en vrijstellingen impliceren in dit verband dat degene aan wie een ontheffing wordt verstrekt of voor wie een vrijstelling geldt, gevrijwaard wordt van eventuele strafrechtelijke vervolging wegens het niet-naleven van de oorspronkelijke norm, zo mogelijk tot de bij die ontheffing of vrijstelling bepaalde normen. De bij de ontheffing of vrijstelling gegeven voorschriften treden in de plaats van die oorspronkelijk strafrechtelijk gesanctioneerde norm. In feite is er dus sprake van het opschuiven van de in acht te nemen strafrechtelijk gesanctioneerde norm. Deze opschuiving valt door het feit dat het hier om strafrechtelijk gesanctioneerde normering gaat, automatisch ook onder het strafrecht. Het voorgaande brengt met zich, dat de strafrechtelijke handhaving van de standaardregeling er automatisch toe leidt, dat terwille van afwijkende collectieve regelingen een ontheffingenregime moet worden geïntroduceerd. Hiermee is antwoord gegeven op de vragen van de leden van de PvdA-, CDA- en GPV-fractie terzake.

De leden van de GPV-fractie merkten vervolgens op, dat toch geen apart vergunningenregime nodig is, omdat de wet immers zelf al de mogelijkheid biedt van de standaardregeling af te wijken en de voorwaarden daarvoor aangeeft. Het is juist dat de wet de mogelijkheid geeft om van de standaardregeling af te wijken onder een aantal gegeven voorwaarden, maar daarbij is wel van belang te constateren dat de standaardregeling in het wetsvoorstel een civiele norm is waarvan kan worden afgeweken. De afwijkingsmogelijkheid is gegeven in hetzelfde rechtsgebied, namelijk het civiele recht. Het van een strafrechtelijk gesanctioneerde norm door middel van enkel het civiele recht afwijken, bijvoorbeeld bij een collectieve arbeidsovereenkomst, is in strijd met de aard van het strafrecht, omdat de wet de strafbaarheid van een gedraging aangeeft en niet de partijen bijvoorbeeld bij een collectieve arbeidsovereenkomst bepalen of een gedraging al dan niet strafbaar is. Zoals hiervoor reeds is betoogd, is afwijking van een strafrechtelijk gesanctioneerde norm alleen mogelijk bij ontheffing of vrijstelling.

De leden van de GPV-fractie merkten tevens op, dat zij niet vermogen in te zien dat bij handhaving door de overheid van de standaardregeling sprake zou zijn van een dubbele strafrechtelijke sanctionering, zoals in de memorie van antwoord wordt gesteld. Immers, als er geen afwijkende afspraken zijn gemaakt, dan is de standaardregeling toch de hoogste norm. Daarnaast maakten deze leden een aantal opmerkingen over de eis tot naleving als middel van handhaving van de standaardregeling. Ook de leden van de GroenLinks-fractie spraken hun voorkeur uit voor een publiekrechtelijke handhaving van de standaardregeling.

In de systematiek van de standaard- en overlegregeling in het wetsvoorstel is alleen de normering die in het kader van de overlegregeling in acht genomen moet worden strafrechtelijk gesanctioneerd. Deze strafrechtelijke sanctionering geldt los van de vraag of er al dan niet van de standaardregeling afwijkende afspraken worden gemaakt. Dat betekent, dat een strafrechtelijke sanctionering van de standaardregeling leidt tot een dubbele strafrechtelijke sanctionering. Immers, een strafrechtelijke standaardnorm valt binnen de strafrechtelijke overlegnorm. Een dergelijke sanctioneringswijze druist in tegen de aard van het strafrecht. Het strafrecht is namelijk uit de aard van de zaak een ultieme norm, die zoveel mogelijk in alle gevallen hetzelfde moet luiden. Het introduceren

van een strafrechtelijke gesanctioneerde eis tot naleving op een civielrechtelijke standaardnorm, waarboven een strafrechtelijk gesanctioneerde overlegnorm is gegeven, betekent feitelijk het introduceren van hetzelfde principiële probleem van de dubbele strafnorm.

In de bijdragen van mr. J. Bloemarts in het septembernummer van het Tijdschrift voor Sociaal Recht en mr. M. M. Olbers in het oktobernummer van het Sociaal Maandblad Arbeid wordt aan dit principiële probleem van de dubbele strafnorm voorbij gegaan. Bovendien heeft dit principiële probleem in de dagelijkse praktijk een zeer praktisch gevolg, waaraan de beide auteurs eveneens voorbijgaan. Zoals in de memorie van antwoord reeds uiteen is gezet, zal bij een dergelijke dubbele strafrechtelijke sanctionering het Openbaar Ministerie alleen overtreding van de normering die in het kader van de overlegregeling speelt vervolgen. Dit zal het Openbaar Ministerie niet alleen besluiten vanwege een interne prioriteitsstelling, maar ook al vanwege het feit, dat de overlegregeling de minimumnormen, i.c. de ultieme norm, bevat ter bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemer. Dat betekent in feite, dat de norm die het laagste strafrechtelijk gesanctioneerd is alleen een rol zal spelen in het kader van het civiele recht, waarbij men zich dient te realiseren dat het handelen in strijd met een strafrechtelijk gesanctioneerde norm leidt tot nietigheid.

De vragen naar eventuele sanctionering van de standaardregeling kwamen met name voort uit de zorg die diverse fracties hebben over effectieve mogelijkheden voor naleving en handhaving van de standaardregeling. Hiervoor is al het voornemen kenbaar gemaakt om periodiek onderzoek te doen plaatsvinden naar de naleving van de standaardregeling en de bekendmaking daarvan aan betrokkenen. Aan de hand daarvan kunnen die betrokkenen nadere actie ondernemen. Voorts staat zowel de individuele werknemer als de organisaties van werknemers een aantal reeds bestaande middelen tot handhaving ter beschikking, zoals de gebruikelijke rechtsgang bij arbeidsconflicten en het vorderingsrecht groepsacties. De ondernemingsraad bijvoorbeeld kan op basis van de bevoegdheden, die zijn neergelegd in de Wet op de ondernemingsraden, de naleving van de wettelijke voorschriften of gemaakte afspraken afdwingen.

Uit het eindverslag valt op te maken, dat niet alle fracties ervan overtuigd zijn, dat deze mogelijkheden voldoende zijn. Vooral de leden van de D66-fractie bepleitten om op het niet-naleven van de standaardregeling de nietigheidssanctie te stellen en niet te volstaan met de mogelijkheid van vernietigbaarheid. Met name het argument dat in geval van vernietigbaarheid het risico bestaat, dat het uitgangspunt van het wetsvoorstel, namelijk dat alleen bij collectieve regeling van de standaardregeling afgeweken mag worden, ondergraven wordt, heeft geleid tot een heroverweging van de sanctie van vernietigbaarheid. Hierbij zijn ook de kritische kanttekeningen die in de eerder genoemde tijdschriftartikelen van Bloemarts en Olbers over de handhaving van de standaardregeling naar voren zijn gebracht, betrokken. Daarbij heeft zwaar gewogen, dat voorkomen moet worden, dat de werknemer in een (te) zwakke positie ten opzichte van de werkgever komt. Dit geldt temeer, wanneer de werknemer al dan niet bewust langere tijd de afwijking heeft geaccepteerd. Het loskoppelen van de sanctie en de noodzakelijke handeling van de werknemer is dan de aangewezen weg. Dit heeft ertoe geleid, dat bij tweede nota van wijziging wordt voorgesteld om op handelingen in strijd met de standaardregeling de nietigheidssanctie te stellen; vanaf de allereerste wijziging die de werkgever doorvoert zonder dat er sprake is van een collectieve regeling, handelt hij in strijd met de wet, i.c. de standaardregeling.

Voor een goede naleving van de wet is het van groot belang dat alle partijen nadrukkelijk geïnformeerd worden over hun rechten en plichten

en over de mogelijkheden die de wet biedt. Hierin zal worden voorzien door een uitgebreide voorlichtingscampagne rond de datum van inwerkingtreding van de wet. In de evaluatie die op grond van artikel 12:23 van het wetsvoorstel 5 jaren na inwerkingtreding zal plaatsvinden, zal aan die naleving bijzondere aandacht worden geschonken.

De leden van de D66-fractie vroegen met een verwijzing naar het in de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel inzake de groepsacties, waarmee belangrijke bezwaren omtrent de handhaving van de standaardregeling worden weggenomen, of het juist is, dat het bedoelde wetsvoorstel geen collectief vorderingsrecht mogelijk maakt voor ondernemingsraden maar alleen voor vakbonden.

Hierop kan bevestigend geantwoord worden, in die zin, dat de groepsacties niet alleen voor werknemersorganisaties gelden, maar voor alle belangenorganisaties met rechtspersoonlijkheid. Overigens zij opgemerkt, dat het bedoelde wetsvoorstel inmiddels tot wet verheven is en in werking is getreden.

Vervolgens vroegen deze leden of het kabinet het in lijn vindt met het hier aan de orde zijnde wetsvoorstel om niet ook ondernemingsraden deze wettelijke mogelijkheid tot groepsacties te geven.

Een vergelijkbare wettelijke mogelijkheid bestaat echter reeds op grond van de Wet op de ondernemingsraden. Op basis van deze wet kan, zoals hiervoor reeds is aangegeven, de ondernemingsraad voor aangelegenheden, die betrekking hebben op de onderneming waarbinnen zij functioneert, reeds de naleving van de wettelijke voorschriften of gemaakte afspraken afdwingen.

De leden van de PvdA-fractie verwezen naar de memorie van toelichting waarin gesproken wordt van een afzonderlijk traject om waar mogelijk strafrechtelijke handhaving van de Arbeidstijdenwet te vervangen door bestuursrechtelijke handhaving. Deze leden nemen aan, dat binnen die mogelijkheden niet het afzien van strafrechtelijke handhaving van de minimum-normen uit deze wet valt.

Hierop kan geantwoord worden, dat uit het kabinetsstandpunt met betrekking tot het advies van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingstrajecten «Handhaving door bestuurlijke boeten» kan worden afgeleid, dat het in de bedoeling ligt om daar waar mogelijk de strafrechtelijke handhaving van de Arbeidstijdenwet te vervangen door bestuursrechtelijke handhaving. De vraag van de leden van de PvdA-fractie of daarmee de handhaving van de standaardregeling niet in gevaar komt, moet ontkennend beantwoord worden vanwege het feit, dat het strafrecht in het kader van de standaardregeling geen rol speelt.

5.3. Normering

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat aan de kern van hun vraag over nachtarbeid in ploegenstelsels voorbijgegaan wordt. In het antwoord wordt namelijk ingegaan op de normen die gesteld zijn voor de rust die in acht genomen moet worden na een nachtdienst, terwijl zij juist expliciet hadden gesteld dat gekeken moet worden naar het gehele systeem waarin de nachtdienst wordt gedraaid. Wisselingen van dag, nacht en avonddiensten op zich zijn namelijk al belastend voor het individu. Bij de normering van de rust die na een nachtdienst in acht genomen moet worden, zou dus ook rekening moeten worden gehouden met de andere diensten die gedraaid worden.

Over ploegendiensten is door de SER uitgebreid geadviseerd. Dit gebeurde onder de noemer van zogenaamde meervoudige diensten, waarvoor in de Hoofdlijnennota een specifiek normenstelsel werd voorgesteld. Hoewel de wisseling van diensten in een ploegenstelsel daarbij als bijzonder kenmerk van een meervoudige dienst werd

onderkend, was het in het SER-advies toch vooral de nachtarbeid die de meeste aandacht kreeg. Juist door het werken in nachtdienst wordt het circadiane ritme van de werknemer namelijk verstoord, veel meer dan door het feit dat een werknemer in plaats van 's ochtends 's middags met zijn dienst begint. Daarmee is vooral de wisseling naar en uit een nachtdienst de belastende factor, omdat die wisseling de genoemde verstoring van het bioritme tot gevolg heeft. Een wisseling van diensten overdag verstoort dat ritme niet. Het advies van de SER is dan ook op het punt van de nachtdiensten gericht en niet zo zeer op de wisseling van diensten als zodanig. Dit is gebeurd door het aantal nachtdiensten dat achtereenvolgens kan worden verricht te maximaliseren en de verhouding van de uren in nachtarbeid in relatie tot de uren in dagarbeid aan te geven. In het wetsvoorstel is hierbij aangesloten door het aantal achtereen te verrichten nachtdiensten te maximaliseren en het aantal nachtdiensten, dat in een bepaalde periode mag worden gewerkt, aan te geven. Uitgaande van een 5-daagse werkweek levert dat voor ploegenstelsels een met het SER-advies overeenkomstige uitkomst op. Voor de wisseling van diensten in een ploegenstelsel dragen de voorgestelde rusttijdnormen ertoe bij, dat een voorwaartse rotatie van ploegen wordt bevorderd. Algemeen wordt een voorwaartse rotatie als een veiliger en gezondere rotatie beschouwd dan de achterwaartse rotatie. Met deze bevordering van de voorwaartse rotatie wordt indirect de wisseling van de diensten in een ploegenstelsel beïnvloed. Tot slot kan gewezen worden op het feit, dat de normstelling die voor de maximale arbeidsduur per nachtdienst van respectievelijk 8 en 9 uren wordt voorgesteld, gelijk is aan de normstelling die de meerderheid van de SER, bestaande uit alle werknemersvertegenwoordigers en de meerderheid van de kroonleden, heeft geadviseerd. Hieraan kan worden toegevoegd, dat het wetsvoorstel voor arbeid in nachtdienst de arbeidstijd in alle gevallen begrensd tot een maximum van gemiddeld 40 uren per week. Deze begrenzing is verdergaand dan het meerderheidsadvies van de SER.

De hiervoor aangegeven regels hebben alle tot doel, de belasting die van het werken in nachtdienst een gevolg is, zoveel mogelijk te beperken. In de opsomming ontbreken de normen in geval van overwerk. Het wetsvoorstel kent op dit punt een zelfde behandeling van nachtdiensten als de andere diensten, dat wil zeggen per dienst een verlenging van de wettelijk toegestane arbeidstijd met 2 uren. Hoewel daarbij voor nachtdiensten uiteindelijk een compensatie tot gemiddeld 40 uren per week wordt voorgeschreven, moet hier gesteld worden, dat waar op andere onderdelen van het wetsvoorstel de normen voor ploegendiensten en andere onregelmatige diensten met de meeste zorgvuldigheid zijn omgeven, dit onderdeel onvoldoende recht doet aan de bijzondere belasting die deze diensten met zich brengen. Om die reden wordt bij tweede nota van wijziging voorgesteld in de standaard- en overlegregeling respectievelijk een norm van maximaal 9 en 10 uren per nachtdienst inclusief overwerk op te nemen. Met deze wijziging wordt bereikt, dat voor ploegendiensten en andere onregelmatige diensten zorgvuldig en weloverwogen door de werkgever met de inzet van de werknemers moet worden omgegaan, zodat hun veiligheid en gezondheid niet in het gedrang komt.

5.3.1. Rusttijden

De leden van de VVD-fractie vroegen of het juist is dat in het wetsvoorstel niet duidelijk is gedefinieerd dat de korte pauzes (minimaal 15 minuten) gedurende de werkperiode geen deel uitmaken van de werktijd.

In artikel 1:7, onderdeel f, van het wetsvoorstel is de pauze gedefinieerd als een tijdruimte van ten minste 15 achtereenvolgende minuten waarmee de arbeid tijdens de dienst wordt onderbroken en de werknemer geen

enkele verplichting heeft ten aanzien van de bedongen arbeid. Met deze omschrijving wordt aangegeven dat de pauze geen deel uitmaakt van de werktijd. Onderbrekingen korter dan 15 minuten worden in het kader van dit wetsvoorstel niet als pauze aangemerkt, en maken daarmee wel onderdeel uit van de arbeidstijd.

De leden van de RPF-fractie vroegen aandacht voor het standpunt van de Algemene Vakcentrale (AVC), om de dagelijkse en wekelijkse rusttijd-normering in de standaardregeling te stellen op respectievelijk 12 en 48 uren.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is deze normering niet in het wetsvoorstel opgenomen, omdat dit de flexibiliteit te zeer zou belemmeren, zonder dat daar een veiligheids- of gezondheidsreden toe noodzaakt. Bij die flexibiliteit moet vooral gedacht worden aan nieuwe vormen van arbeidstijdpatronen, waarbij werknemers – vaak in deeltijd – op een variabel aantal dagen in de week werken. Het opnemen van de door de AVC bepleite norm zou ertoe leiden, dat dit soort arbeidstijdpatronen alleen bij collectieve regeling mogelijk zijn. Dat is vanuit andere werkgelegenheidsoverwegingen niet de bedoeling.

Tevens vroegen de leden van de RPF-fractie wat de gedachten waren over het 7-daagse ritme. Dit ritme biedt naar de mening van deze leden de beste waarborg voor prestaties. Zij vroegen in dit verband ook naar internationale gegevens.

Het 7-daagse ritme kan beschouwd worden vanuit collectief en individueel perspectief. In het laatste geval geeft het wetsvoorstel met het voorschrijven van een wekelijkse rust de basis voor een 7-daags ritme bij de betaalde arbeid. Een dergelijke rustpunt is ook in de ons omringende landen gebruikelijk. Kijkend naar de samenleving als geheel, komt het 7-daagse ritme het duidelijkst naar voren in de kalenderweek. Die week vormt voor de meeste landen van de wereld inmiddels het gangbare ritme van de samenleving. Iedere samenleving kent in die week een bijzondere dag, waarop het ritme van die samenleving anders wordt ingevuld dan op de andere dagen. Bekend is echter ook, dat er in zowel het heden als verleden andere ritmen in samenlevingen hebben gefunctioneerd en functioneren. Zo zijn er samenlevingen, waar de «week» bijvoorbeeld 5 of 10 dagen kent. Welk ritme in een samenleving ook gekozen is, essentieel is dat iedere samenleving een dergelijk ritme kent, waardoor er zowel een tijdsbesef als een zekere zingeving van het leven bereikt wordt. De dagelijkse herhaling van leven en arbeid blijkt aan kracht en vitaliteit te winnen indien dit kan geschieden in een patroon, waarbij de dagelijkse praktijk op enig moment, door een collectief ervaren bijzondere dag, opnieuw kan beginnen. Dit betekent, dat in de samenleving als geheel er een dag in de week aanwijsbaar is, die anders is dan de andere dagen. Dat betekent niet, dat op die dag alle arbeid moet stilvallen of dat ieder individu aan het collectieve ritme moet meedoen. Zo is in sommige samenlevingen die bijzondere dag gericht op de godsdienstuitoefening, terwijl in andere gevallen op die dag de markt centraal staat. Voor het onderhavige wetsvoorstel betekent dit, dat in de Nederlandse situatie de zondag als de collectief ervaren bijzondere dag wordt bestendigd. Arbeid op zondag is uitsluitend toegestaan indien de bedrijfsomstandigheden of de aard van de arbeid daartoe aanleiding geven. Daarmee wordt bereikt dat die zondag, ook voor de werknemers die dan arbeid verrichten, een bijzondere dag is. Het individuele ritme van die werknemer kent dan weliswaar op zondag geen rust, maar door de bepalingen van het wetsvoorstel wel op een andere dag. Om die reden garandeert het wetsvoorstel uitsluitend voor de zondag, en dus niet voor een andere dag in de week, een verplicht aantal vrije dagen. De optelsom van al deze zaken leidt tot de bestendiging van het collectieve 7-daagse ritme van de Nederlandse samenleving, waarin de zondag de bijzondere dag is.

Daarbinnen vindt de individuele werknemer het voor hem passende arbeidsritme dat een wettelijk voorgeschreven wekelijkse rust kent.

5.3.2. Zondagsarbeid

De leden van de CDA-fractie bleven overwegende bezwaren houden tegen de in artikel 5:4, eerste lid, voorgestelde regeling van de zondagsarbeid. Hoewel het voorstel blijft uitgaan van een verbod, bleef daar naar hun mening in de praktijk niet veel van over, omdat het vereiste, dat de zondagsarbeid uit de «bedrijfsomstandigheden» moet voortvloeien, nauwelijks beperkend werkt. In hun bezwaren en de daarbij gegeven argumentatie werden zij gesteund door de leden van de RPF-, SGP-, GPF- en SP-fractie. De leden van de GPV-fractie bleven een sterke voorkeur houden voor het minder ruime begrip «aard van de arbeid», dat in artikel 7A:1638w van het Burgerlijk Wetboek voorkomt (en waarvan in artikel 12:6 van het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat artikel te laten vervallen). Ook de leden van de CDA-, RPF- en SGP-fractie verwezen naar de regeling in het Burgerlijk Wetboek. In het betreffende artikel is geregeld, dat de werknemer op zondag geen arbeid verricht, tenzij het tegendeel is bedongen of uit de aard van de arbeid voortvloeit. De leden van de SGP-fractie wezen tevens op een misverstand. Zij hadden niet bedoeld om het begrip «bedrijfsomstandigheden» geheel te vervangen door het in de bepaling van het Burgerlijk Wetboek voorkomende element «tenzij het tegendeel bedongen is». Zij wilden dit element toevoegen aan de in artikel 5:4, eerste lid, voorgestelde regeling van de zondagsarbeid. De door deze leden gedane suggestie voor een dergelijke formulering werd ondersteund door de leden van de RPF-fractie.

Allereerst is het goed om nog eens aan te geven, dat de zondag een bijzondere dag in het kader van het wetsvoorstel is en blijft. Het is de enige dag in de week waarover in het wetsvoorstel een bijzondere bepaling is opgenomen. Ook voor diegenen die op zondag werken is het bijzondere karakter van die dag daarmee aangegeven. Vervolgens gaat het om de vraag of het werken op zondag nu wel of niet noodzakelijk is. De invulling daarvan hangt af van allerlei maatschappelijke en culturele factoren, die naar plaats en tijd kunnen variëren. In artikel 5:4, eerste lid, wordt het werken op zondag aan grenzen gebonden in die zin, dat er alleen gewerkt mag worden indien dit uit de «bedrijfsomstandigheden» of de «aard van de arbeid» voortvloeit. Beide begrippen worden in de huidige Arbeidswet 1919 in zekere mate ook gebruikt, zij het dat het eerste begrip letterlijk wordt gebezigd en het tweede begrip in de sectorale uitwerking van die wet in algemene maatregelen van bestuur zijn weerslag vindt. De koppeling van de beide begrippen zoals in het wetsvoorstel is gebeurd, is dus in feite een voortzetting van de bestaande praktijk. In de memorie van antwoord is beoogd aan te geven dat het ontkoppelen van die beide begrippen tot problemen kan leiden. Het weglaten of vervangen van het begrip «bedrijfsomstandigheden» is dan ook niet wenselijk, omdat daardoor in lagere regelgeving dit begrip dan toch weer geoperationaliseerd moet worden door middel van uitgebreide (nadere) regelgeving waarin deze omstandigheden uitputtend omschreven zullen moeten worden. Overigens zij nog eens aangegeven, dat de vrees van een aantal fracties tot het verworpen van de zondag tot een normale werkdag ongegrond is. Op basis van de huidige wet- en regelgeving is er namelijk reeds veel meer zondagsarbeid mogelijk dan er ook daadwerkelijk plaats vindt. De praktijk leert daarom, dat in Nederland werkgevers en werknemers zeer terughoudend met het werken op zondag omgaan. Deze maatschappelijke kracht wordt ook in onderzoek over dit onderwerp gesignaleerd. Daarmee is duidelijk, dat het niet louter en alleen de wetgever is die de bepalende factor voor het werken op zondag is, maar de maatschappij als zodanig.

Desalniettemin is het kabinet gevoelig voor de suggestie van de leden

van de RPF- en SGP-fractie om de positie van de individuele werknemer met betrekking tot de zondag te versterken. Hiervoor wordt bij tweede nota van wijziging voorgesteld het eerste lid van artikel 5:4 zodanig te wijzigen, dat de werknemer op zondag geen arbeid hoeft te verrichten zonder zijn instemming. Tezamen met de inmiddels in het Burgerlijk Wetboek opgenomen regeling (artikel 7A:1639s) wordt door deze wijziging ook bereikt, dat de positie van de gewetensbezwaarde werknemers meer bescherming geniet dan in het oorspronkelijke voorstel. Hierdoor kan ook de vraag van de leden van de CDA- en RPF-fractie, of gewetensbezwaarde werknemers voldoende bescherming genieten, bevestigend beantwoord worden.

De leden van de RPF- en SGP-fractie brachten in dit verband het systeem van vergunningverlening ter sprake. Zij meenden, dat een dergelijk systeem een extra drempel zou kunnen opwerpen en daarmee de kans op onnodige zondagsarbeid kleiner zou maken.

Het is goed in dit verband nog eens in te gaan op het huidige systeem van vergunningverlening op basis van de Arbeidswet 1919 ten aanzien van de zondagsarbeid. Vergunningen voor de arbeid op zondag komen eerst in beeld indien die arbeid op zondag niet reeds bij wet of algemene maatregel van bestuur is toegestaan. De sectorale opzet van de Arbeidswet 1919 heeft ertoe geleid, dat in veel gevallen arbeid op zondag direct mogelijk is enerzijds op grond van de aard van de arbeid en anderzijds vanwege bedrijfsomstandigheden of andere bijzondere omstandigheden. Door deze opzet van de wet is een gedetailleerde regelgeving betreffende de zondagsarbeid ontstaan, die in de praktijk toch nog aanvulling door middel van vergunningen behoeft. In feite geeft de gekozen constructie van de Arbeidswet 1919 aan, dat een dergelijke gedetailleerde regelgeving de praktijk nooit volledig kan omvatten. Deze vergunningen vloeien voort uit het gedetailleerd beschrijven van de toegestane zondagsarbeid in of krachtens de Arbeidswet 1919. De praktijk van de vergunningverlening in dit verband laat zien dat deze in sterke mate wordt bepaald door alle belanghebbenden ervaren praktische noodzaak om op zondag te werken. Deze rol van de overheid als toetsers van specifieke bedrijfs(tak)omstandigheden is echter bij dit wetsvoorstel bewust verlaten. Dat brengt met zich mee, dat in de wet- en regelgeving al direct de criteria worden neergelegd op grond waarvan arbeid op zondag is toegestaan. Zouden die criteria gekoppeld worden aan een vergunningstelsel, dan geldt allereerst dat iedereen die aan de criteria voldoet min of meer automatisch die vergunning zal krijgen, en vervolgens dat er nogal wat van die «automatische» vergunningen verleend zullen moeten worden. Het gevolg daarvan is een grote administratieve belasting van zowel de overheid als het bedrijfsleven, waarvan de uitkomst een zelfde resultaat zal hebben als de thans voorgestelde regeling in artikel 5:4. Uit het vorenstaande kan worden afgeleid dat een vergunningstelsel de kans op onnodige zondagsarbeid niet kleiner maakt en dus, zoals de praktijk uitwijst evenmin een daadwerkelijke drempel opwerpt, zoals deze leden suggereerden.

De leden van de GPV-fractie vroegen een reactie op de suggestie van de FNV om zondagsarbeid op grond van bedrijfseconomische overwegingen alleen toe te staan in het kader van de overlegregeling.

De suggestie van de FNV om zondagsarbeid alleen toe te staan bij collectieve regeling als daaraan bedrijfseconomische overwegingen ten grondslag liggen, leidt tot een wat halfslachtige regeling. Afwijking van het beginsel dat op zondag niet gewerkt mag worden is dan binnen de standaardregeling mogelijk indien de aard van de arbeid dit noodzakelijk maakt. Maar zodra aan die noodzaak tot het werken op zondag al dan niet in combinatie met de aard van de arbeid bedrijfseconomische motieven ten grondslag liggen, dan zou dit alleen kunnen bij collectieve regeling.

Bovendien gaat de door het FNV gedane suggestie voorbij aan het belang dat op dit punt is gelegen bij die arbeidsorganisaties, die geen collectieve regelingen kennen. Ook deze organisaties zullen, ongeacht de aard van de arbeid, in een aantal gevallen vanwege bedrijfseconomische overwegingen op zondag moeten werken.

Een aantal fracties stelden vragen omtrent de relatie van het wetsvoorstel met de Winkelsluitingswet. De leden van de CDA-, D66-, SGP- en GPV-fractie brachten de Winkelsluitingswet in verband met de bepalingen over de zondagsarbeid in dit wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie merkten terecht op, dat de onderwerpswijze benadering van het wetsvoorstel een apart werktijdenbesluit voor winkels overbodig maakt.

Opgemerkt kan worden, dat de in het wetsvoorstel neergelegde regeling voor de zondagsarbeid niet door de discussie omtrent de openingstijden van winkels wordt beïnvloed. Overigens geldt voor de omgekeerde situatie hetzelfde. De normering in de Arbeidstijdenwet vormt de randvoorwaarde voor de bescherming van de werknemers, ongeacht de uitkomsten van de discussie over de liberalisering van de Winkelsluitingswet. In het verlengde hiervan lijkt het de aangewezen weg om de discussie over de openstelling van winkels te voeren in het kader van die wet en niet bij de behandeling van dit wetsvoorstel. Het is van belang, dat een onderscheid wordt gemaakt tussen de bedrijfstijd, dus de tijdstippen waarop winkels op grond van de Winkelsluitingswet open mogen zijn, en de arbeids- en rusttijden van de werknemers die in die winkels arbeid verrichten. Feitelijk kan hier worden gesproken over het ontkoppelen van de arbeids- en rusttijden van werknemers van de bedrijfstijd van de arbeidsorganisatie. Dat betekent dat wijzigingen van de Winkelsluitingswet geen gevolgen hebben voor wet- en regelgeving op het terrein van de arbeids- en rusttijden. Dus ongeacht de inhoud van de Winkelsluitingswet of de tijden waarop winkels open zijn, blijft de in de Arbeidstijdenwet neergelegde normering voor arbeids- en rusttijden van werknemers, ook voor de zondagsarbeid, in het winkelbedrijf gelden. Dat laat overigens onverlet, dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid betrokken is bij de discussie over de verruiming van de openingstijden van winkels in Nederland. Deze discussie is immers ook belangrijk in het licht van het emancipatiebeleid, terwijl de uitkomst van de discussie van belang is in het kader van de rechtspositie, arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van werknemers.

De leden van de SP-fractie maakten bezwaar tegen de mogelijkheid – dit vanwege de beoogde flexibiliteit – dat er weer op zaterdag gewerkt moet gaan worden, een dag waarop sinds jaar en dag door de meeste werknemers niet meer gewerkt hoeft te worden.

Ter vermijding van een misverstand zij uitdrukkelijk opgemerkt, dat het wetsvoorstel niet voorschrijft, dat er op zaterdag gewerkt moet worden. Er moet vervolgens op gewezen worden, dat op grond van de bestaande wet- en regelgeving arbeid op zaterdag is toegestaan. De vrije zaterdag waarnaar deze leden verwezen, is in het algemeen, voor zover die voor een werknemer geldt, tot stand gekomen in het kader van zijn rechtspositieregeling onder meer op basis van de collectieve arbeidsovereenkomst. Dat betekent dat dit laatste ook zal gelden voor het werken op zaterdag.

5.3.3. Nachtdiensten

De leden van de VVD-fractie merkten op dat zij voorstander zijn van een verlicht regime tussen 24.00 uur en 02.00 uur alsmede tussen 04.00 uur en 06.00 uur.

De belasting van diensten die tussen 04.00 uur en 06.00 uur aanvangen

is vergelijkbaar met de belasting van «gewone» nachtdiensten. Het aanvangen van een dienst tussen 04.00 uur en 06.00 uur heeft namelijk een vergelijkbare breuk van het circadiane ritme tot gevolg. Om die reden is er met het oog op de veiligheid en de gezondheid van de werknemer niet gekozen voor een verlicht regime in het bedoelde tijdvak. Met betrekking tot de problematiek rond de overdracht zij gewezen op artikel 4.1.4:1 van het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit».

5.3.4. Overwerk

De leden van de VVD-fractie vroegen aandacht voor de regeling van compensatie van reeds uitgevoerd overwerk. Zij achtten de in het wetsvoorstel aangegeven marges te beperkt en vroegen om een verruiming van de financiële compensatiemogelijkheden.

De EG-richtlijn «organisatie van de arbeidstijd» schrijft voor, dat de arbeidstijd inclusief overwerk niet meer dan gemiddeld 48 uren mag bedragen. Dit is gelijk aan de norm die het wetsvoorstel hanteert in de overlegregeling. Ruimere marges voor tijd, zoals deze leden wensen, zijn dan ook op basis van communautaire wetgeving niet mogelijk. Voor zover er sprake is van financiële compensatie, is dat een zaak van werkgevers en werknemers, maar geen onderwerp voor het wetsvoorstel Arbeidstijdenwet.

5.3.5. Consignatie

De leden van de PvdA-fractie wilden weten welke problemen zich voordoen bij het ontbreken van een consignatieregeling in het wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie gaven te kennen op dit punt geen wettelijke regeling noodzakelijk te achten en vroegen ook waar zich bij het ontbreken dan wel problemen zouden voordoen.

Het kenmerk van een consignatiedienst is, dat een werknemer tijdens zijn wettelijk voorgeschreven onafgebroken rusttijd door de werkgever oproepbaar is voor arbeid. Aan die oproep moet gehoor gegeven worden, maar daarmee wordt dan wel die onafgebroken rusttijd onderbroken. Daardoor vindt dus overtreding van een wettelijk voorschrift plaats. In principe is het mogelijk dat de onderbroken rusttijd dan opnieuw ingaat na het verrichten van de arbeid die uit de oproep is voortgevloeid. Dat betekent echter in het algemeen, dat de normale dienst die de werknemer na de rust zou gaan beginnen, in de tijd wordt opgeschoven. De voorspelbaarheid van het arbeidstijdpatroon van de werknemer wordt daarmee echter teniet gedaan, waarmee de continuïteit van de arbeid niet wordt bevorderd en de werknemer in zijn privé-leven nog maar moeizaam tot afstemming van zijn arbeidstijdpatroon op andere verplichtingen kan komen.

Waar de leden van de VVD-fractie dan ook constateerden, dat er zich in de praktijk met consignatiediensten geen problemen voordoen, is dat te danken aan het feit, dat bij de handhaving van de bestaande wet- en regelgeving niet handhavend wordt opgetreden indien de wettelijk voorgeschreven onafgebroken rusttijd door een oproep tijdens consignatiedienst wordt onderbroken. Voor de gezondheidszorg, waar de leden van de PvdA-fractie naar verwezen, geldt als enige sector wel een wettelijk regime met betrekking tot consignatiediensten. In de betreffende werktijdenbesluiten worden deze diensten aangeduid als bereikbaarheids- en aanwezigheidsdienst. Deze werktijdenbesluiten worden in 1995 geëvalueerd, waarbij ook de uitvoerbaarheid van de betreffende regels aan de orde zal komen.

Conclusie van het voorgaande is, dat een regeling voor consignatiediensten in het wetsvoorstel noodzakelijk is. Zonder een dergelijke regeling is een onderbreking van de wettelijk voorgeschreven rust niet mogelijk voor een oproep tijdens consignatie. Een bijkomend argument is,

dat consignatie als een bijzondere vorm van arbeidspatroon moet worden gezien. Naast de gebruikelijke arbeidspatronen heeft consignatie enerzijds een belasting van de werknemer tot gevolg en is consignatie anderzijds een onlosmakelijk onderdeel van de organisatie van de arbeid. Het past dan ook binnen de doelstelling van het wetsvoorstel om voor consignatie normen te stellen.

In de tweede nota van wijziging wordt voorgesteld om artikel 5:11 van het wetsvoorstel zodanig te herformuleren, dat het hiervoor geschetste bijzondere karakter van de consignatie ten opzichte van de normale arbeidspatronen beter tot uitdrukking komt. Daarbij staat centraal dat door een oproep tijdens consignatie een inbreuk wordt gemaakt op de wettelijk voorgeschreven rusttijd van de werknemer. Bij deze herformulering is ook het voorstel van de leden van de D66-fractie overgenomen, om het verrichten van consignatie door jeugdige werknemers niet alleen te verbieden, maar ook de niet-naleving daarvan direct strafbaar te stellen. De handhaving van dit onderdeel van de regeling wordt daardoor aanzienlijk vereenvoudigd.

5.4. Bijzondere groepen

5.4.1. Vrouwen

In het wetsvoorstel wordt voor zwangerschap en bevalling een veel ruimere werkconhoudingsperiode aangehouden dan volgens de Europese richtlijn. De leden van de VVD-fractie waren er voorstander van dat de duur van verplichte werkconhouding wordt beperkt tot die volgens de EG-richtlijn en dat voorts de werkneemster het recht heeft, doch niet de plicht, om gedurende een langere periode niet te werken.

Hierop kan geantwoord worden, dat weliswaar de EG-richtlijn «zwangere werkneemsters» een verplicht zwangerschapsverlof voorschrijft van ten minste 2 weken, maar dat ILO-Verdrag nr. 103 een verplichte termijn kent van ten minste 6 weken. Alleen al om die reden kan aan de wensen om alleen de norm van de EG-richtlijn te hanteren niet worden voldaan.

Vervolgens vroegen de leden van de VVD-fractie of de ontwerpregeling overeen komt met de Wet op het zwangerschapsverlof.

Zoals in de memorie van toelichting reeds uiteen is gezet, is bij het bepalen van de norm in artikel 4:6 rekening gehouden met de termijnen die gelden in het kader van de in de Ziektewet geregelde (flexibele) zwangerschaps- en bevallingsuitkering. Daarmee is juist beoogd om de termijnen van de beide regelingen met elkaar synchroon te laten lopen, wat op dit moment niet het geval is.

Met betrekking tot het vraagstuk van de strafrechtelijke en civielrechtelijke sanctionering viel het de leden van de D66-fractie op, dat het voedingsrecht niet strafrechtelijk zal worden gesanctioneerd terwijl dat wel het geval zal zijn bij overtreding van het arbeidsverbod in verband met de bevalling. Dit lijkt deze leden niet zo logisch aangezien juist het zoog- en kolfrecht dat een vrouwelijke werkneemster gedurende de eerste 9 levensmaanden van het kind heeft, vermoedelijk tot meer problemen zal leiden dan het arbeidsverbod in verband met de bevalling. Strafrechtelijke handhaving van het voedingsrecht lijkt noodzakelijk. Waarom is hier in het wetsvoorstel niet gekozen?

Het zogenaamde zoogrecht is thans geregeld in artikel 11, tweede lid, van de Arbeidswet 1919. Op grond van artikel 84 van deze wet is het niet-naleven van deze tot het hoofd of de bestuurder van de onderneming gerichte verplichting strafbaar. In de dagelijkse praktijk heeft deze bepaling zich echter juist uitdrukkelijk ontwikkeld tot een onderdeel van civiele procedures op basis van «goed werkgeverschap». Met andere woorden: de betrokken vrouwelijke werkneemsters blijken zelf het

zoogrecht in rechte te handhaven. Deze ontwikkeling is niet zo verwonderlijk. Het zoogrecht is een onderwerp dat zich naar aard en strekking niet leent voor strafrechtelijke sanctionering. Gezien de casuïstiek en de noodzaak om snel duidelijkheid te hebben over de invulling van het recht – en dus geen maanden durende rechtsgang – is civielrechtelijke handhaving het aangewezen middel.

5.4.2. Jongeren

De leden van de SP-fractie hadden in de paragraaf van het eindverslag over zondagsarbeid en arbeidstijden ernstige bezwaren tegen de mogelijkheden die artikel 3:2 biedt tot het verrichten van kinderarbeid. De verruiming die het voorstel op dit punt biedt, moet geplaatst worden tegen de achtergrond van de ernstige verslechtering welke grote groepen mensen op dit moment treft als gevolg van bijvoorbeeld werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en de forse ingrepen in de sociale zekerheid. Niet denkbeeldig was, aldus deze leden, dat vanwege de steeds verder oprukkende armoede kinderen gedwongen zullen worden – bijvoorbeeld door hun ouders – om een baantje te zoeken. De leden van de SP-fractie wensten voor dit risico te waarschuwen en waren van oordeel dat het wetsvoorstel aldus volstrekt onaanvaardbare mogelijkheden biedt.

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is en blijft evenals in de Arbeidswet 1919, dat een kind geen arbeid mag verrichten. Zowel in de Arbeidswet 1919 als in het wetsvoorstel worden daarop een beperkt aantal uitzonderingen toegestaan voor duidelijk omschreven werkzaamheden, die geen gevaar voor de veiligheid van het kind mogen opleveren noch een nadelige invloed mogen uitoefenen op de lichamelijke of geestelijke ontwikkeling van dat kind. Een deel van deze uitzonderingen hangt samen met andere wetten regelgeving, zoals de herziening van het strafrecht voor jeugdigen, waardoor kinderen vanaf 12 jaar arbeid in het kader van een alternatieve sanctie kunnen verrichten, en de onderwijs-wetgeving, waardoor kinderen vanaf 14 jaar stage kunnen lopen. Bovendien sluiten de voorstellen van het wetsvoorstel Arbeidstijdenwet niet alleen nauw aan bij de realiteit van alledag, zoals dat uit het onderzoek van Regioplan «Kinderarbeid in Nederland» naar voren is gekomen, maar ook bij internationale normering over dit onderwerp. Om dit laatste punt te versterken, wordt bij tweede nota van wijziging voorgesteld de normen met betrekking tot de dagelijkse rust en nacht-arbeid voor kinderen en jeugdige werknemers zodanig te herformuleren, dat op dit onderdeel van het wetsvoorstel de internationale verplichtingen terzake rechtstreeks in de Arbeidstijdenwet zijn terug te vinden. Hierdoor wordt over deze normen ieder misverstand uitgesloten.

5.5. Arbeidstijdenbesluit en specifieke problemen van sectoren

De leden van een aantal fracties hebben vragen gesteld dan wel opmerkingen geplaatst over het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit». Met het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit» ontstaat een totaal overzicht – uitgezonderd de zorg- en vervoerssectoren – over de inhoud van de voorgenomen nieuwe regelgeving op het terrein van de arbeids- en rusttijden. Voor een goede behandeling van het wetsvoorstel is dit inzicht, zoals de leden van de PvdA-fractie opmerkten, van wezenlijk belang. De in het voorontwerp opgenomen regels zijn de laatste puntjes op de i. De inhoud van deze regels wordt bepaald door de aard van de arbeid of de omstandigheden waaronder die arbeid moet plaatsvinden. Waar het regime van de Arbeidstijdenwet in de meeste gevallen zal voldoen, zijn er altijd situaties denkbaar die zodanig specifiek zijn, dat daar sprake is van de spreekwoordelijke uitzondering op de regel. Het instrument van de algemene maatregel van bestuur leent zich bij uitstek voor het opnemen van dergelijke uitzonderingen of afwijkingen, omdat daarmee sneller dan

bij formele wet ingespeeld kan worden op de specifieke eisen van de praktijk.

Bij de totstandkoming van het voorontwerp is in eerste instantie uitgegaan van de wijze waarop deze zaken op dit moment in de bestaande wet- en regelgeving zijn geregeld. Vervolgens is deze wet- en regelgeving afgezet tegen de inhoud van het wetsvoorstel. Nieuwe elementen als een standaard- en overlegregeling zijn daarbij ingebracht, terwijl ook de bestaande normen nog eens tegen het licht zijn gehouden, dat wil zeggen zijn afgezet tegen de doelstelling en aandachtspunten van de wet. In nauw overleg met deskundigen van diverse departementen en uitvoerende diensten is vervolgens bepaald in welke mate die bestaande regels, gegeven de aard van de arbeid of de omstandigheden waaronder die arbeid verricht moet worden, in de kaders van dit wetsvoorstel konden worden verwerkt.

Bij het opstellen van het voorontwerp is, dit in antwoord op vragen van de leden van de PvdA- en CDA-fractie, gebruik gemaakt van alle relevante informatie die ter zake voor de specifieke onderwerpen beschikbaar was. Omdat daarbij vooral ook een afspiegeling heeft plaatsgevonden ten opzichte van de bestaande wet- en regelgeving, is niet actief het contact met de werkgevers- en werknemersorganisaties in de betreffende sectoren gezocht. Waar uit deze sectoren niettemin informatie en/of reacties over het wetsvoorstel werden gegeven, is daarmee in de uitwerking vanzelfsprekend rekening gehouden. De publikatie van het voorontwerp heeft inmiddels een aantal genoemde sectoren er toe gebracht aanvullende informatie te verschaffen. Vanzelfsprekend worden alle reacties met betrekking tot het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit» in de uiteindelijke besluitvorming betrokken. Die besluitvorming zal, zo kan de leden van de RPF-fractie worden gemeld, kort na de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer plaatsvinden, waarbij uiteraard alle gemaakte opmerkingen en reacties zullen worden meegewogen. Waar nodig en gewenst zal uiteraard nog overleg plaatsvinden. Na de hiervoor genoemde besluitvorming zal de Kamer ter informatie een nieuw ontwerp-besluit worden toegezonden. Wet en besluit zullen tegelijkertijd in werking moeten treden, omdat het besluit de uitzonderingen op de wet gestalte geeft. Door de hier beschreven procedure zullen daarbij naar verwachting geen vertragingen optreden. Gezien het feit dat het hier nadere regelgeving betreft, die betrekking heeft op de laatste en zeer specifieke onderdelen van het te regelen onderwerp arbeids- en rusttijden, ligt het opnemen in het wetsvoorstel van een formele voorhangprocedure, waarnaar de leden van de PvdA-, CDA- en D66-fractie verwezen, niet in de rede. Zeker niet, daar niet uitgesloten is dat aanpassingen van het besluit na de totstandkoming ervan met een zekere frequentie kunnen voorkomen. Zo worden reeds (technische) aanpassingen van dit besluit voorzien in het kader van de totstandkoming van de op artikel 2:10 gebaseerde algemene maatregel(en) van bestuur en de evaluatie van de op de Arbeidswet 1919 gebaseerde werktijden-besluiten in de zorgsector.

De leden van de CDA-fractie waren van mening, dat de onderwerpsge- wijze benadering voor een aantal sectoren, waaronder de vervoerssector, tot niet-werkzame situaties leidt. Met betrekking tot het vervoer wezen de leden van de PvdA-, CDA-, VVD-, D66- en SGP-fractie ook op de proble- matiek van de zeevisserij en vroegen waarom deze sector niet in het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit» is geregeld. De leden van de VVD-fractie konden instemmen met de onderwerpsgewijze benadering, maar waren van mening, dat het aantal afwijkende regelingen in het Arbeidstijdenbesluit beperkt moet blijven. Zij achtten het zinvol om de voorgestelde afwijkende regelingen sterk te verminderen en daarbij te veralgemeniseren.

Ter geruststelling van de leden van de CDA-fractie zij er op gewezen, dat het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit» geen betrekking heeft op het vervoer. Voor de vervoerssector zal op een later tijdstip op grond van artikel 2:10 van het wetsvoorstel een aparte algemene maatregel van bestuur tot stand worden gebracht. De conclusie, dat sprake is van een niet-werkzame situatie voor het vervoer, is dan ook niet terecht. In artikel 2:10 van het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geopend om onder meer voor arbeid verricht aan boord van een zeeschip afwijkende, in de plaats komende of aanvullende bepalingen uit te vaardigen van met name genoemde hoofdstukken en paragrafen van de wet. In die context zullen dus eventuele regels voor de zeevisserij worden gesteld. Op dit moment zijn de Arbeidswet 1919 en de Wet arbeids- en rusttijden zeescheepvaart in beginsel op de zeevisserij van toepassing, zij het dat voor deze sector geen wettelijke normering voor arbeids- en rusttijden geldt. Bij het uitvaardigen van de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2:10 zal primair een technische omzetting van de bestaande wet- en regelgeving plaatsvinden. Voor de zeevisserij betekent dit dat zij vooral nog van de toepasselijkheid van het arbeids- en rusttijdenregime van hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel zullen worden uitgezonderd. Onder eerste verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat zal bezien worden of alsnog dergelijke inhoudelijke normen tot stand zullen worden gebracht, die dan in nauw overleg met deze sector ontwikkeld zullen worden.

Voor de sectoren die niet tot het vervoer behoren, kan worden opgemerkt, dat de wet in paragraaf 5.2 de algemene normering bevat voor de arbeids- en rusttijden. Die algemene normering vindt zijn oorsprong in de onderwerpsgewijze benadering van de wet, waarmee de door de leden van de VVD-fractie voorgestane veralgemenisering al zoveel mogelijk verwezenlijkt is. Een verdere veralgemenisering verhoudt zich niet met de doelstelling van de wet. Het is van belang om daarbij op te merken, dat het bij arbeids- en rusttijden niet gaat om één norm, bijvoorbeeld de norm voor de arbeidstijd per dienst, maar om een complex van normen, dus alle normen die in paragraaf 5.2 zijn gesteld. De onderwerpsgewijze benadering dwingt tot een zekere middeling van de op dit moment bestaande sectorale normencomplexen. Het zou strijdig zijn met de doelstelling van de wet om uit ieder normencomplex uitsluitend de ruimste norm te distilleren en in het complex van de Arbeidstijdenwet te brengen. Daarmee zou een normencomplex totstandkomen, dat de veiligheid en de gezondheid van de werknemer schaadt. De in het wetsvoorstel tot stand gebrachte normen leveren voor de meeste bedrijfstakken en beroepsgroepen een flexibel en goed toepasbaar normencomplex op, waarbij de veiligheid en de gezondheid van de werknemers zijn verzekerd. In een aantal gevallen echter dienen de normen in dit normencomplex voor bepaalde arbeid of arbeid onder bepaalde omstandigheden aangepast te worden. Die aanpassing heeft gestalte gekregen in het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit». Daarbij zijn enerzijds normen uit het normencomplex verruimd en anderzijds normen uit dat zelfde normencomplex beperkt. Op die wijze zijn voor de in het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit» genoemde arbeid of arbeid onder bepaalde omstandigheden nieuwe normencomplexen tot stand gebracht.

In dit verband deden de leden van de VVD-fractie de suggestie, om in plaats van de uitzonderingsregelingen in het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit» een derde stelsel van bijzondere regelingen in de wet op te nemen, naast de al bestaande standaarden overlegregeling.

De gekozen constructie van de algemene maatregel van bestuur maakt het mogelijk om vanuit de algemene normering in de wet tot maatwerk voor bijzondere sectoren te komen. De regelgeving die daarvoor nodig is kenmerkt zich door zulke specifieke kenmerken in de arbeid of de omstandigheden waaronder die arbeid wordt verricht, dat zij zich niet leent voor een derde stelsel in de wet. De bedoelde kenmerken zijn

namelijk zodanig specifiek, dat zij voor de op dit moment onderscheidde sectoren in het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit» al niet in één stelsel te vangen zijn. Bovendien zou het opnemen van al deze specifieke regelingen in de wet de inzichtelijkheid daarvan niet ten goede komen. Naast deze argumenten speelt ook mee, dat het instrument van de algemene maatregel van bestuur een grotere flexibiliteit tot aanpassing biedt dan een formele wet. Gezien de specifieke kenmerken van de onderscheiden sectoren is die flexibiliteit zeer gewenst.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat bij nota van wijziging in de artikelen 5:12, eerste lid, onderdeel g, en 12:21 een afwijkingsmogelijkheid is opgenomen voor arbeid verricht in verplegings- of verzorgingsinrichtingen. Deze leden vroegen of nogmaals aangegeven kan worden hoe deze regeling zich verhoudt tot het Werktijdenbesluit voor verplegings- of verzorgingsinrichtingen en de jeugdhulpverlening dat in 1995 wordt geëvalueerd.

In de memorie van antwoord is uiteengezet, dat het in de bedoeling lag om de sinds begin 1993 in werking getreden werktijdenbesluiten voor de verplegings- en verzorgingssector ongewijzigd over te hevelen naar het regime van de Arbeidstijdenwet. Dat betekende in feite niets anders dan dat de genoemde werktijdenbesluiten via een technische omzetting onder het regime van de Arbeidstijdenwet zouden worden gebracht. In het kader van de voorbereiding van het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit» is echter gebleken, dat een dergelijke technische omzetting de nodige gevolgen zal hebben voor gehanteerde definities en dergelijke. Deze gevolgen zouden de voor 1995 geplande evaluatie onnodig bemoeilijken. Om die reden is er voor gekozen op dit moment geen technische wijzigingen aan te brengen in de thans geldende regels voor de verplegings- en verzorgingssector en in plaats daarvan in artikel 12:21 een overgangsrecht te creëren. Dit overgangsrecht is echter wel beperkt in de tijd in verband met de implementatie van de EG-richtlijn «organisatie van de arbeidstijd». Dat is op zich geen probleem vanwege het feit, dat de geplande evaluatie eind 1995 zal zijn afgerond. Deze evaluatie kan overigens aanleiding zijn om de betreffende arbeids- en rusttijdenregelingen in de bedoelde sector op één of meer punten inhoudelijk aan te passen en in lijn te brengen met de algemeen geldende normering, die is neergelegd in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel. Op dat moment kan een overheveling naar het regime van de Arbeidstijdenwet, met alle nieuwe definities van dien, dan ook zonder problemen plaatsvinden, waarmee tevens antwoord is gegeven op de vraag van de leden van de RPF-fractie wanneer de zorgsector in het Arbeidstijdenbesluit wordt opgenomen. De thans in het wetsvoorstel gekozen constructie leidt ertoe, dat tot dat moment er voor de betreffende sector geen enkele verandering in het arbeids- en rusttijdenregime optreedt. Door het in artikel 12:21 opgenomen overgangsrecht voor de zorgsector vindt er geen vertraging plaats in het wetgevingstraject.

De leden van de VVD-fractie waren niet tegen een partiële liberalisering waarbij bepaalde werknemers die onder de definitie van de wet vallen toch van de toepasselijkheid worden uitgesloten. Zij stelden daarbij wel de principiële vraag waarom deze liberalisering dan niet geldt voor werknemers met lagere lonen en waarom de loongrens is gelegd bij f 65 000. Ook de leden van de D66-fractie stelden naar aanleiding van de loongrensbepaling een aantal vragen. Zo vroegen zij zich af waar de in artikel 2.1:5, eerste lid, van het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit» voorgestelde twee loongrenzen op gebaseerd zijn.

De hoogte die de leden van de VVD-fractie aangaven omtrent de loongrens berust op een misverstand. In artikel 2.1:5 van het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit» is sprake van twee loongrenzen. De eerste loongrens bedraagt f 56 000 en is gekoppeld aan het criterium leiding-

geven. De tweede loongrens is een autonome loongrens en bedraagt f 84 000. Zoals in de nota van toelichting op het betreffende artikel is vermeld, is de loongrensbepaling enerzijds op het uitgebrachte SER-advies en anderzijds op de bestaande loongrensbepalingen in de Arbeidswet 1919 gebaseerd. De keuze voor een loongrens levert een duidelijk criterium op voor de vraag of de wet al dan niet van toepassing is op een bepaalde werknemer. De ervaring met de loongrensbepaling in de Arbeidswet 1919 heeft geleerd, dat daardoor geen misverstanden ontstaan. Uit de aard van de zaak is het wel zo, dat een loongrensbepaling altijd enige arbitraire aspecten in zich herbergt. Er is echter geen andere eenduidige bepaling denkbaar die daarvoor in de plaats kan worden gesteld. Een uitsluiting van de toepasselijkheid die alleen gebaseerd is op bijvoorbeeld een criterium als leidinggeven zal tot gevolg hebben, dat er een voortdurende discussie ontstaat over de betekenis van het begrip, dat in iedere situatie anders uitgelegd zal worden, waardoor er een handhavingstekort en een uitholling van de wet- en regelgeving zal ontstaan.

De leden van de D66-fractie vroegen ook naar de loongrensbepaling op basis van de Arbeidswet 1919 en hoe zich de voorgestelde loongrens verhoudt tot het SER-advies. Zij vroegen tevens, waarom de loongrens niet geldt bij mijnbouwinstallaties.

De Arbeidswet 1919 kent een autonome loongrensbepaling voor zes categorieën van arbeid, namelijk kantoren, koffiehuizen en hotelpersoneel, pakhuisen, bioscopen, bad- en zweminrichtingen en restgroepen, en bedraagt op dit moment f 59 900 (met ingang van 1 januari 1995 f 60 700). Voor de overige categorieën van arbeid, zoals bijvoorbeeld fabrieken of werkplaatsen, geldt geen loongrensbepaling. De voorgestelde loongrens en het SER-advies hebben beiden tot gevolg, zoals uit de nota van toelichting op artikel 2.1:5 van het voorontwerp blijkt, dat ongeveer een even grote categorie van werknemers van de toepasselijkheid van de arbeids- en rusttijdenregelingen is uitgezonderd. De loongrensbepaling is niet van toepassing op mijnbouwinstallaties vanwege de specifieke veiligheidsrisico's op mijnbouwinstallaties. Daarmee wordt de bestaande situatie in de Mijnreglementen gecontinueerd.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er geen regeling moet worden getroffen voor «spoedeisende werkzaamheden». Zij denken daarbij vooral aan reparatiebedrijven. Naar hun mening zijn er bijvoorbeeld onderhoudsbedrijven die voornamelijk in het weekend werken, waarvoor een speciale regeling op zijn plaats zou kunnen zijn.

Deze leden kan gewezen worden op paragraaf 4.1.3 van het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit», dat bepalingen bevat in verband met noodzakelijke werkzaamheden. In de nota van toelichting wordt ingegaan op de bestaande regelingen voor «spoedeisende werkzaamheden», waaronder artikel 45 van het Werktijdenbesluit voor fabrieken of werkplaatsen 1936. Deze laatste regeling bestaat uit een opsomming van gedetailleerde werkzaamheden en is duidelijk een produkt van zijn tijd. De kern van deze regeling is echter, dat het gaat om arbeid die geen uitstel gedooft. Van de werkgever mag daarbij verlangd worden, dat hij alle redelijkerwijs te nemen maatregelen, die dat werk hadden kunnen voorkomen, heeft genomen. Deze beide criteria staan centraal bij de regeling van de noodzakelijke werkzaamheden in artikel 4.1.3:1 van het voorontwerp. In dat kader wordt alleen een afwijking van de dagelijkse arbeidstijd toegestaan. Een afwijkende regeling voor het verrichten van onderhoudswerkzaamheden in het weekend is niet nodig, gezien de mogelijkheden die het wetsvoorstel in zijn algemeenheid biedt.

De leden van de D66-fractie waren content met het feit, dat voor de veilingen nu ook afwijkende regels voor arbeids- en rusttijden zijn vastgesteld. De leden van de PvdA-fractie vroegen daarentegen wat er op

tegen is om voor deze sector een regeling te treffen die vergelijkbaar is met die voor de bakkers. Ook de leden van de CDA-fractie constateerden voor de bloemenveilingen een probleem in het kader van de nachtarbeid (met name keurmeesters en verwerken aanvoer). Zij hadden begrepen, dat dit probleem nog niet was opgelost en vroegen of dit juist was, en zo ja hoe het kabinet dit dacht op te lossen.

Ten aanzien van deze sector zij opgemerkt, dat de Vereniging van Bloemenveilingen in Nederland en het Bedrijfschap voor de Groothandel in Bloemkwekerijproducten hun wensen met betrekking tot afwijkende regelgeving schriftelijk kenbaar hebben gemaakt. Daaruit blijkt voornamelijk niet, dat de afwijking waarnaar de leden van de PvdA-fractie vroegen noodzakelijk is. Het probleem van de nachtarbeid waar de leden van de CDA-fractie op wezen heeft betrekking op werknemers die full-time binnen de veilingen werkzaam zijn en die werkzaamheden uitsluitend 's nachts (tussen 22.00 uur en 06.00 uur) verrichten. Met het wetsvoorstel Arbeidstijdenwet wordt nu juist beoogd dit soort permanente nachtarbeid onmogelijk te maken, omdat dit zowel vanuit gezondheidkundig als sociaal oogpunt negatieve gevolgen voor de werknemer met zich brengt. Voor een overgangsregeling zij verwezen naar artikel 6.1:1 van het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit».

De leden van de PvdA-fractie vroegen aandacht voor de werknemers in de landbouwsector die belast zijn met de verzorging van vee. Hen werd gemeld dat de bepaling met betrekking tot de wekelijkse rust in sommige weken een probleem op kan leveren. Zij brachten als mogelijke oplossing naar voren een «wekelijkse» rust van 36 uren in elke periode van 14 dagen.

Deze leden zij gewezen op het feit, dat artikel 5:3, tweede lid, van het wetsvoorstel het mogelijk maakt op de 7 aaneengesloten dagen van de week arbeid te verrichten, mits daarna een aaneengesloten rust wordt genoten van 60 uren. Voor zover noodzakelijk kan met deze bepaling de werknemer na de normale werkweek in het weekend het vee verzorgen.

Bij de leden van de PvdA-, CDA-, GroenLinks-, RPF-, SGP- en SP-fractie waren vragen gerezen over en bezwaren geuit tegen de «14 op 14 af»-regeling in de off-shore.

Onder het huidige regime van het Mijnreglement wordt voor de regeling van de arbeids- en rusttijden een onderscheid gemaakt tussen zogenaamde boorplatforms en productieplatforms. Op deze eerste categorie platforms wordt al meer dan 25 jaar «14 op 14 af» gewerkt. Voor de tweede categorie platforms geldt, dat met toestemming van de Inspecteur-Generaal der Mijnen ook daar «14 op 14 af» gewerkt kan worden. Het cateringpersoneel op boor- en productieplatforms werkt sinds jaar en dag in een «14 op 14 af»-schema. Het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit», dat voor de off-shore in nauw overleg met de Minister van Economische Zaken tot stand is gekomen, maakt niet langer onderscheid tussen platforms, maar brengt de «14 op 14 af»-regeling onder de vlag van de overlegregeling. Op basis van de standaardregeling is slechts een «7 op 7 af»-regeling mogelijk. Hiermee wordt bewerkstelligd, dat de werkgever voor het invoeren van een «14 op 14 af»-regeling overeenstemming moet bereiken met werknemersorganisaties of het medezeggenschapsorgaan. De mogelijk op platforms te draaien schema's zijn daardoor in vergelijking met de bestaande wet- en regelgeving niet gewijzigd, maar wel is de positie van werknemers daarin versterkt.

In de andere Noordzee-landen (Groot-Brittannië, Noorwegen en Denemarken) zijn werktijdenregimes van «14 op 14 af» de standaard. Het is dan ook logisch, dat de (internationale) mijnbouwindustrie op dat continentaal plat dezelfde opties voor het organiseren van de arbeid wenselijk acht. Dat bij het organiseren van die arbeid, die per definitie gezien de aard van de arbeid in een strak collectief keurslijf plaatsvindt,

beslissingen worden genomen, die niet iedereen conveniëren, is ook logisch. Als het gaat om de veiligheid aan boord van de platforms, worden echter geen concessies gedaan. Evaluatie van «14 op 14 af»-regelingen zoals die bij een aantal ondernemingen heeft plaatsgevonden, heeft geleerd, dat dergelijke systemen de veiligheid zeker niet verminderen. Eerder ontstaat door de toegenomen continuïteit van de werkzaamheden een toename van die veiligheid. De toegenomen betrokkenheid van de werknemers bij het proces werkt hier positief uit op de toenemende complexiteit van de installaties. Uit diezelfde evaluaties blijkt ook, dat een «14 op 14 af»-schema geen negatieve gezondheidseffecten voor de werknemers heeft. De meeste werknemers in een «14 op 14 af»-schema ervaren dat ook eerder als een verbetering ten opzichte van het «7 op 7 af»-schema dan als een verslechtering. Wel vergt het «14 op 14 af»-schema van die werknemers een aanpassing in hun privé-leven. Bij de partners blijkt ten aanzien van dat schema dezelfde conclusie opgeld te doen als bij de werknemers zelf.

Het voorgaande neemt niet weg, dat er, zoals een aantal fracties opmerkten, werknemers zijn die bezwaren hebben tegen een «14 op 14 af»-regeling. Dat een dergelijke regeling echter onveiliger zou zijn, blijkt nergens uit. Ook is het gezien de in het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit» gekozen systematiek voor de toepassing van een «14 op 14 af»-regeling maar de vraag, of met een dergelijke regeling goedkope werknemers van buiten Nederland door de mijnbouwindustrie zullen worden aangetrokken. De afspraken over het toepassen van die regeling zullen namelijk met Nederlandse werknemersorganisaties of Nederlandse medezeggenschapsorganen moeten worden gemaakt. Bij die afspraken kunnen dit soort vermeende neveneffecten aan de orde komen. Overigens zij hierbij opgemerkt, dat de off-shore een sector is, waar een hoge mate van internationalisering onder werknemers heeft plaatsgevonden. Die internationalisering volgt eerder uit de aard van de arbeid, dan uit het gehanteerde arbeidstijdenpatroon.

Het kabinet acht de voorgestelde regeling in het voorontwerp «Arbeidstijdenbesluit» dan ook een goed voorbeeld van nadere regelgeving op basis van artikel 5:12 van het wetsvoorstel Arbeidstijdenwet. De veiligheid en de gezondheid van de werknemers in de sector worden gewaarborgd, waarbij de verantwoordelijkheid voor het te hanteren arbeidstijdenpatroon bij de organisatoren van de mijnbouw-arbeid wordt gelegd. Bovendien geeft ook de hier voorgestelde regelgeving invulling aan de aan het wetsvoorstel ten grondslag liggende aandachtspunten, zoals ruimte voor een eigen invulling door sociale partners, moderne noties over medezeggenschap en het bewerkstelligen van een minimum aan administratieve verplichtingen.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag een verslag hebben van hoe de beslissingen ten aanzien van de vergunningen tot stand zijn gekomen onder het huidige regime van het Mijnreglement continentaal plat.

Een vergelijkbaar verzoek heeft de Minister van Economische Zaken bereikt van de vaste Commissie voor Economische Zaken. Voor de beantwoording van deze vraag zij verwezen naar de brief van de Minister van Economische Zaken van 14 november 1994 onder kenmerk E/EOG/MW94 077 924 aan de voorzitter van genoemde commissie.

De leden van de PvdA-fractie gaven te kennen, dat het erop lijkt, dat het roosterbeleid bij de casino's in de knel komt door het toegestane aantal nachtdiensten en de minimale rusttijd die in acht genomen moet worden. Ook de leden van de D66-fractie wezen op problemen bij de casino's.

Voor de casino's geldt op dit moment het op de Arbeidswet 1919 gebaseerde Werktijdenbesluit restgroepen. In dit werktijdenbesluit zijn geen regels gesteld ten aanzien van de nachtarbeid. Werkgevers en werknemers bij de casino's hebben tot op heden in hun arbeidsvoorwaarden-overleg dan ook nog geen rekening hoeven houden

met beperkende voorschriften voor nachtarbeid. Het wetsvoorstel Arbeidstijdenwet stelt vanuit het oogpunt van veiligheid en gezondheid die beperkende voorschriften wel. Vanuit de systematiek van het wetsvoorstel is het nu in eerste instantie aan werkgevers en werknemers om het roosterbeleid in overeenstemming te brengen met de nieuwe wettelijke voorschriften.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie wat de bezwaren zouden kunnen zijn tegen het instellen van een verlicht regime voor ochtendiensten met name in de horeca en daar waar in ploegendiensten wordt gewerkt, zij verwezen naar paragraaf 5.3.3.

De leden van de D66-fractie konden de schoonmaakbranche niet in de nieuwe delegatiebepaling van artikel 5:12 terugvinden. Dit riep bij hun de vraag op of het kabinet deze sector volledig onder de voorgestelde Arbeidstijdenwet wenst te laten vallen of dat er voor deze sector wellicht toch nadere regels zullen worden gesteld met betrekking tot «bepaalde arbeid of arbeid onder bepaalde omstandigheden», waarvan in het tweede lid van artikel 5:12 sprake is.

Op basis van de Arbeidswet 1919 is de regeling van de arbeids- en rusttijden van schoonmaakwerkzaamheden divers, afhankelijk van de categorie van arbeid. De arbeids- en rusttijden voor de betreffende bedrijfstak dienen vorm te krijgen binnen de kaders van het op de Arbeidswet 1919 gebaseerde Werktijdenbesluit restgroepen. De belangrijkste verschillen voor deze bedrijfstak van deze regeling in vergelijking tot het wetsvoorstel Arbeidstijdenwet betreffen de dagelijkse onafgebroken rusttijd en de wekelijkse arbeidstijd. De dagelijkse rusttijd wordt verlengd van 10 naar 11 uren – eenmaal per week 8 uren – en de wekelijkse arbeidstijd wordt verkort van 55 uren naar gemiddeld 40 c.q. 45 uren (standaardresp. overlegregeling). Deze veranderingen vormen echter geen aanleiding tot het stellen van afwijkende regels.

5.6. Mededelingstermijn en beleidsvoering

De leden van de VVD-fractie bleven van mening dat in verband met de flexibiliteit die het wetsvoorstel beoogt, de mededelingstermijnen in artikel 4:2 gehalveerd dienen te worden.

Zoals in de memorie van antwoord is vermeld, betreft artikel 4:2 een bepaling van regeland (civiel) recht. Dat betekent dat bijvoorbeeld bepalingen in een collectieve arbeidsovereenkomst mede van invloed zijn op de in de praktijk door de werkgever te hanteren mededelingstermijnen. De flexibiliteit die deze leden bepleitten, wordt dus mede bepaald door voorschriften die zijn neergelegd in een collectieve regeling. Werkgever en werknemers bepalen op die manier in feite zelf, welke mededelingstermijn op grond van de gegeven bedrijfssituatie zal gelden. Het doel van het wettelijk voorschrift is hiervoor een eerste basis te geven. Bij tweede nota van wijziging wordt voorgesteld de relatie met de collectieve regeling in het artikel duidelijk te maken, zodat ook de flexibiliteit op dit punt wordt benadrukt.

De leden van de D66-fractie vroegen of arbeids- en rusttijden onderdeel uitmaken van de risico-inventarisatie en -evaluatie en of bij de certificatie van arbodiensten wordt gekeken naar deskundigheid op het terrein van de arbeids- en rusttijden.

Op grond van artikel 4:1, eerste en vierde lid, van het wetsvoorstel Arbeidstijdenwet maken de arbeids- en rusttijden mede onderdeel uit van de risico-inventarisatie en -evaluatie die de werkgever in het kader van de Arbeidsonstandighedenwet dient uit te voeren. Bij de certificering van arbodiensten wordt geen specifieke deskundigheid op het terrein van de arbeids- en rusttijden gevraagd. Het is echter wel zo, dat de vier verplichte deskundigheden, met name de A&O-deskundige, ieder op zich een zekere

basiskennis op dit onderwerp hebben. Wanneer de arbodienst bij het onderzoek in de arbeidsorganisatie verdere deskundigheid nodig heeft op het terrein van de arbeids- en rusttijden, is zij verplicht die kennis aan te schaffen. Dat kan de arbodienst doen door dergelijke specialisten in loondienst aan te nemen of door deze elders in te huren. Daar een dergelijke situatie voor meer deskundigheden opgaat, te denken valt bijvoorbeeld aan een deskundigheid op het gebied van geluid, wordt het niet noodzakelijk geacht op dit punt de deskundigheidseisen voor arbodiensten aan te scherpen.

HOOFDSTUK 6 ARTIKELEN

Artikel 5:13

De leden van de VVD-fractie vroegen in de paragraaf in het eindverslag gewijd aan de experimenteerregeling aandacht voor de nadere mogelijkheid om ook in de toekomst in te spelen op ontwikkelingen in de maatschappij en het bedrijfsleven. Daartoe vroegen deze leden een zogenaamd experimenteerartikel in het wetsvoorstel op te nemen, op grond waarvan eventuele toekomstige experimenten op het terrein van arbeidstijden mogelijk worden onder nader te bepalen condities.

Deze vraag van de leden van de VVD-fractie zal op een misverstand berusten. Inmiddels is immers bij de eerste nota van wijziging een nieuw artikel 5:13 aan het wetsvoorstel toegevoegd, dat de functie van experimenteer-artikel kan vervullen.

Artikel 12:20

De leden van de D66-fractie leidden uit het bij nota van wijziging ingevoegde artikel 12:20 (nieuw) af, dat gedurende 3 jaren na publikatie van de wet in het Staatsblad voor de personenchauffeurs die werkzaam zijn bij de verschillende departementen en de Raad van State afwijkende werktijdregelingen worden vastgesteld.

Deze conclusie berust echter op een misverstand. Er worden gedurende deze periode geen afwijkende werktijdregelingen voor personenchauffeurs vastgesteld, maar de situatie die thans voor deze categorie van ambtenaren geldt blijft gedurende deze periode van kracht.

De leden van de D66-fractie was niet duidelijk waarom er voor deze groep een overgangsregeling zou moeten gelden en waarom één en ander bijvoorbeeld niet direct in het Arbeidstijdenbesluit kan worden geregeld.

Voor alle duidelijkheid zij allereerst opgemerkt, dat de bedoelde personenchauffeurs niet vallen onder de toepasselijkheid van de Rijtijdenbesluit. De overgangsconstructie in het wetsvoorstel heeft alles te maken met het feit, dat de bedoelde personenchauffeurs wel vallen onder het regime van artikel 2:10. Het betreft namelijk personen die werkzaam zijn in of op motorrijtuigen. Dat betekent, dat de problematiek rond een arbeids- en rusttijdenregeling van deze personenchauffeurs in eerste instantie in het kader van de op grond van dat artikel uit te vaardigen algemene maatregel van bestuur aan de orde komt en niet in het kader van het Arbeidstijdenbesluit, dat op artikel 5:12 is gebaseerd. Om die reden is de overgangstermijn ook exact hetzelfde als die van de overige vervoerssectoren in artikel 12:19.

Op de vraag van deze fractieleden waarom personenchauffeurs die werkzaam zijn bij het Ministerie van Defensie nu eigenlijk van artikel 2:10 zijn uitgezonderd, kan het volgende geantwoord. Van de reikwijdte van artikel 2:10 is voor alle vervoerssectoren arbeid verricht door defensiepersoneel uitgezonderd. Daaronder vallen dus ook de personenchauffeurs van het Ministerie van Defensie. Als deze personenchauffeurs weer

zouden moeten worden uitgezonderd van deze uitzondering, ontstaat een redelijk onoverzichtelijke situatie. Maar de gekozen constructie brengt wel met zich, dat de regeling voor de personenchauffeurs voor defensie in het Arbeidstijdenbesluit moet worden opgenomen. Het ligt echter voor de hand om de materiële invulling hiervan parallel te doen lopen met de overige regelingen op basis van artikel 2:10.

Tot slot vroegen de leden van de D66-fractie zich in navolging van een commentaar van het Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties van 19 oktober af, of personenchauffeurs in dienst van het particuliere bedrijfsleven niet in een vergelijkbare positie verkeren.

Hierop moet ontkennend geantwoord worden. Op de personenchauffeurs in het particulier bedrijfsleven is de Arbeidswet 1919 en het daarop gebaseerde Werktijdenbesluit restgroepen van toepassing. Voor hen geldt geen specifiek werktijdenbesluit, zoals dat wel voor de personenchauffeurs in overheidsdienst of voor taxi-chauffeurs geldt, omdat daar in het verleden nooit aanleiding toe is geweest. De bestaande specifieke regelingen in het vervoer zullen alle worden ondergebracht in de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 2:10. Tot die tijd geldt voor hen de overgangsbepaling van de artikelen 12:19 en 12:20. Het is de bedoeling dat het Werktijdenbesluit restgroepen, waar de particuliere personenchauffeurs onder vallen, voor hen van toepassing blijft tot de totstandkoming van de specifieke vervoersregelingen. In die zin wordt bij tweede nota van wijziging voorgesteld het tweede lid van artikel 12:19 te wijzigen. Voor personenchauffeurs in het particuliere bedrijfsleven geldt daardoor hetzelfde overgangsrecht als voor personenchauffeurs bij de overheid.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert