

Vergaderjaar 2005–2006

**30 532**

## **Wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met vereenvoudiging van die wet**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 13 juni 2006

#### **1. INLEIDING**

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag over het wetsvoorstel tot wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met vereenvoudiging van die wet. De regering constateert verheugd dat vrijwel alle fracties positief staan tegenover de achterliggende doelstelling de Arbeidstijdenwet te vereenvoudigen. De fractie van het CDA meent dat in het wetsvoorstel een evenwichtige balans is gevonden tussen enerzijds de doelstelling van deregulering en anderzijds het uitgangspunt van de bescherming van de werknemer. De leden van de PvdA-fractie noemen vereenvoudiging altijd positief zeker wanneer dat lastenvermindering tot gevolg heeft. De leden van de VVD fractie onderschrijven eveneens de doelstellingen van het wetsvoorstel, maar hebben (zoals de meeste fracties) nog wel een aantal vragen. De regering is het eens met de mening van de fractie van D66 dat grote groepen werknemers in beginsel mondig en sterk genoeg zijn om individueel of in georganiseerd verband of via de medezeggenschap zelf een goede regeling te treffen met hun werkgever. Vele fracties hebben instemmend gereageerd op de keuze van de regering om het unanieme SER-advies als uitgangspunt te nemen voor het onderhavige wetsvoorstel.

De verschillende fracties hebben nog een groot aantal vragen gesteld. Een aantal van deze vragen heeft betrekking op meer fundamentele zaken zoals het internationale kader, de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en de keuze van de regering om voor de wettelijke regeling inzake het maximum aantal nachtdiensten een andere benadering te volgen dan in het SER-advies. Daarnaast zijn er diverse vragen gesteld over het toepassingsbereik van de wet, onder andere wat betreft vrijwilligers, over arbeid op zondag, het overgangsrecht en de gevolgen van het wetsvoorstel voor het bedrijfsleven en de combinatie van werk en privé.

In hoofdstuk 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag zal worden ingegaan op de vraag van de VVD-fractie naar de veranderingen die dit wetsvoorstel bewerkstelligt.

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is de bijdrage van dit wetsvoorstel aan de versterking van de economie en vermindering van de administratieve lasten nader te kwantificeren. In hoofdstuk 5 zal hier op nader worden ingegaan. Ook de vragen van de fractie van de SP die betrekking hebben op de werkgelegenheidseffecten en de effecten op het vestigingsklimaat zullen in dat hoofdstuk aan de orde komen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar een toelichting op de regels in andere EU-landen. In opdracht van het kabinet heeft het Hugo Sinzheimer Instituut in 2004 een onderzoek uitgevoerd naar de arbeids- en rusttijdenregelgeving in negen naburige landen in Europa<sup>1</sup>. Dit rapport is op 1 juni 2004 aangeboden aan de Tweede Kamer<sup>2</sup>.

Uit het onderzoek blijkt dat de materiële regelgeving in deze landen is ingebed in de nationale stelsels van arbeidsverhoudingen die onderling overeenkomsten, maar ook veel verschillen vertonen. Hierdoor is het maar zeer ten dele mogelijk de regelgeving in een land onafhankelijk van deze context te beoordelen. Genoemde studie beperkt zich tot een vergelijking op hoofdlijnen van de materiële, in wetten vastgelegde normen. Ook dan blijkt een vergelijking nog steeds niet eenvoudig, doordat de stelsels in de verschillende landen vaak verschillend zijn en de normen met elkaar samenhangen.

De SER concludeert in zijn advies dat «andere Europese landen een grote variëteit laten zien in de wijze waarop zij invulling hebben gegeven aan de arbeidstijdenrichtlijn (richtlijn nr. 2003/88/EG) en voorts dat de regelgeving op het gebied van arbeids- en rusttijden ook in andere landen complex is»<sup>3</sup>.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de mogelijkheden voor verdere deregulering, rekening houdend met de ruimte die internationale regelingen nog bieden. Ook de leden van de fractie van D66 vragen naar een vergelijking tussen de internationale regelingen en de wettelijke voorschriften. De regering heeft de normeringen in internationale regelingen als vertrekpunt genomen voor haar voorstellen tot vereenvoudigingen. De ruimte voor verdere vereenvoudiging is dan ook beperkt. De normeringen in dit wetsvoorstel voor de rusttijd komen overeen met de normen van de arbeidstijdenrichtlijn. Nu er niet langer onderscheid wordt gemaakt tussen «arbeidstijd» en «arbeidstijd inclusief overwerk» is er naar de mening van de regering ook wat betreft de maximumarbeidstijden de grens van de mogelijkheden bereikt. In de internationale regelingen zijn relatief weinig normeringen voor nachtarbeid opgenomen, hoewel ook in de internationale regelingen voortdurend erkend wordt dat hier de meeste gezondheidsrisico's liggen. De regels voor nachtdiensten zijn juist met het oog op deze gezondheidsrisico's en voor een belangrijk deel op advies van de SER in dit wetsvoorstel opgenomen. Hoewel er, gegeven de internationale regelingen op het gebied van nachtarbeid nog ruimte bestaat voor verdere deregulering, is de regering van mening dat zij met de voorstellen een juiste balans heeft gevonden tussen deregulering enerzijds en bescherming van nachtarbeid anderzijds.

De leden van zowel de PvdA-fractie als de VVD-fractie vragen naar een evaluatie van de Arbeidstijdenwet. In het kader van de VBTB benadering in de begroting vindt regelmatig beoordeling en evaluatie van het gevoerde beleid plaats. Daarnaast kan op basis van de jaarverslagen en rapportages van de Arbeidsinspectie regelmatig worden bezien wat de stand is met betrekking tot de handhaving en naleving van de wet. Er zijn dus voldoende toets- en evaluatiemomenten zodat de regering het niet nodig acht nog een aparte evaluatiebepaling in het wetsvoorstel op te nemen.

<sup>1</sup> K. Boonstra, R. Knecht, M.H. Schaapman, Regels voor arbeids- en rusttijden in negen Europese landen, Rapport van het Hugo Sinzheimer Instituut uitgebracht aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Amsterdam 2004. Het onderzoek strekt zich uit tot de volgende landen: België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Noorwegen, Oostenrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 376, nr. 4.

<sup>3</sup> SER-advies, pag. 37.

De leden van de SP-fractie vragen nader te onderbouwen waarom beperking van de regels voor arbeids- en rusttijden een strategische keuze is voor toekomstige werkgelegenheid en het vestigingsklimaat. Deregulering van de Arbeidstijdenwet is onderdeel van het kabinetsbeleid dat gericht is op vermindering van regelgeving. Dit moet leiden tot een versterking van de economie en het verbeteren van bedrijfsprestaties. Het beperken van regelgeving moet ruimte scheppen voor het proces van sociale innovatie. Ook op het terrein van arbeids- en rusttijden zijn er naar de mening van de regering mogelijkheden voor deregulering. Een van de uitgangspunten bij de regelgeving voor arbeids- en rusttijden blijft evenwel de bescherming van de werknemer.

Door een tweetal fracties (SP en ChristenUnie) zijn vragen gesteld over de combinatie van arbeid en zorg. Door de fractie SP is gevraagd hoe verruimde normen kunnen bijdragen aan een betere combinatie van werk en privé en wat de rechtspositie van de individuele werknemer is om arbeidstijden met de werkgever overeen te komen die passen bij zijn persoonlijke omstandigheden, waarbij ook wordt gevraagd concreet in te gaan op twee vragen: of een «mededeling over het arbeidstijdpatroon» voor de komende periode, als het niet overeenkomt met zijn persoonlijke omstandigheden, kan worden aangepast en of een werknemer kan bereiken dat hij in een week 60 uur kan werken en in de volgende week 20 uur en zijn partner het omgekeerde. Verder vraagt de fractie van de ChristenUnie wat de gevolgen zijn voor de combinatie arbeid en zorg nu volgens het wetsvoorstel nog uitsluitend grenzen gesteld worden aan de totale arbeidstijd en het onderscheid tussen «arbeidstijd» en «arbeidstijd inclusief overwerk» verdwijnt. Ook wordt gevraagd of een werkgever verplicht kan worden om af te wijken van zijn arbeidsuren.

Het vervallen van het onderscheid tussen normen voor «arbeidstijd» en «arbeidstijd inclusief overwerk» heeft naar de mening van de regering geen invloed op de combinatie van werk en privé. De mogelijkheden daartoe worden in de eerste plaats bepaald door de vraag welke taken er gecombineerd moeten worden. De taken rond arbeid, waaronder het verrichten van overwerk, zijn daarbij een belangrijk element en zijn vastgelegd in CAO's en individuele arbeidscontracten. Als gevolg van dit wetsvoorstel ondergaan deze afspraken geen verandering. De feitelijke arbeidsduur ligt thans al ruim beneden de grenzen van de Arbeidstijdenwet zodat het niet voor de hand ligt om te veronderstellen dat een verruiming van de grenzen nu zal leiden tot verhoging van de feitelijke arbeidsduur.

Het stellen van uitsluitend grenzen aan de totale arbeidstijd kan ook de combinatie arbeid en zorg bevorderen. De ruimere normen geven de werknemer meer flexibiliteit om persoonlijke omstandigheden zoals zorgtaken en andere verantwoordelijkheden en studie, buiten de (betaalde) arbeid om te combineren. Hierdoor is het mogelijk voor de werkgever en werknemer om maatwerk te leveren. De wet (artikel 4:1, eerste lid) verplicht de werkgever een zo goed mogelijk beleid op het terrein van de arbeids- en rusttijden van de werknemer te voeren en daarbij, voorzover dat redelijkerwijs van hem gevergd kan worden, rekening te houden met persoonlijke omstandigheden van zijn werknemers. Hierbij gaat het niet om een individueel recht, het gaat om een inspanningsverplichting van de werkgever om bij de organisatie van de arbeid rekening te houden met de belangen van individuele werknemers. Het organiseren van arbeid vindt daarbij plaats vanuit het collectief naar het individu. De werkgever zal redelijkerwijs rekening houden met (de veelheid aan) wensen van de individuele werknemers, maar dient daarbij uiteraard ook rekening te houden met collectieve (bedrijfs)belangen. De wet biedt voldoende aanknopingspunten voor overleg tussen werkgever en werknemers om

samen tot afspraken te komen, die gelet op de specifieke situatie het meest geëigend zijn. Per bedrijf zal de concrete invulling op een andere wijze geschieden, omdat de omgeving en de werknemers nu eenmaal verschillend zijn. Of een «mededeling over het arbeidstijdpatroon» voor de komende periode, als het niet overeenkomt met zijn persoonlijke omstandigheden, kan worden aangepast en of een werknemer kan bereiken dat hij in een week 60 uur kan werken en in de volgende week 20 uur en zijn partner het omgekeerde, kan dus per bedrijf of omstandigheid verschillen.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre rekening is gehouden met de wetenschappelijke literatuur over de relatie tussen arbeidstijden, gezondheid en (bedrijfs-)ongevallen. Een overzicht van de literatuur in het bijzonder rond de effecten van nachtarbeid is opgenomen in hoofdstuk 4. Raadpleging van de Gezondheidsraad ligt niet voor de hand. Het voorliggende wetsvoorstel en de daarin opgenomen normen voor arbeids- en rusttijden, zijn niet volledig nieuw. Het wetsvoorstel is een vereenvoudiging van de huidige Arbeidstijdenwet, die op zijn beurt is gebaseerd op zowel de Arbeidswet 1919 en de toentertijd bestaande sectorale regelingen, als op de arbeidstijdenrichtlijn. De basisnormering is weliswaar verruimd ten opzichte van de huidige wet maar heeft tegelijkertijd een lange traditie, waarbinnen relatief veilige en gezonde arbeid mogelijk is. Ook de voorgestelde normen vallen geheel binnen de Europese kaderwetgeving. Uit de literatuur komt het beeld naar voren dat ook de hier voorgestelde normen niet alleen binnen de Europese normen vallen, maar ook ruim binnen grenzen van wat door onderzoekers nog als veilig en gezond wordt geacht.

De leden van de fractie van D66 vragen naar aanleiding van de conclusies uit het rapport «Innovatiever omgaan met verlofdagen» van de Stichting Maatschappij en Onderneming, of er wettelijke belemmeringen bestaan om flexibeler en innovatiever om te gaan met verlof, bijvoorbeeld in de Arbeidstijdenwet.

De Arbeidstijdenwet bepaalt slechts dat vakantiedagen – wettelijk of bovenwettelijk – voor de berekening van het aantal gewerkte uren meegeteld moeten worden als ware het arbeid. De wet kent geen bepalingen die een belemmering zouden kunnen zijn voor het flexibeler omgaan met verlof. Het op grond van artikel 7 van de arbeidstijdenrichtlijn gegarandeerde wettelijke minimum aan vakantiedagen (met behoud van loon) is geïmplementeerd in het Burgerlijk Wetboek. Het door de leden van D66 aangehaalde rapport heeft evenwel betrekking op bovenwettelijke verlofregelingen en niet op het in de wet (BW) verankerde minimum.

## **2. INTERNATIONAAL KADER**

Dan hebben de leden van de fractie van de PvdA aandacht gevraagd voor mogelijke en eventuele strijdigheid van het wetsvoorstel met de Europese wet- en regelgeving. Zij verwijzen hierbij naar het artikel «Kanttekeningen bij het SER-advies Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet» van Jellinghaus, van Drongelen en Korver dat in december 2005 in het blad Sociaal Recht is verschenen en vragen de regering daarop te reageren. Genoemd artikel gaat in op de in het SER-advies voorgestelde normen en de door de SER gegeven onderbouwing van die normen. Op de aspecten die in genoemd artikel betrekking hebben op de Europese wet- en regelgeving wordt hieronder ingegaan.

Het artikel besteedt allereerst, in paragraaf 3, aandacht aan de normering van de maximale arbeidstijd per dienst en per week in het licht van het Europees Sociaal Handvast (ESH). Schrijvers stellen dat de door de SER

gekozen normering alleen mogelijk zou zijn in collectief overleg. Het ESH geeft in artikel 2 een recht op billijke arbeidsvoorwaarden. Met betrekking tot arbeids- en rusttijden geeft artikel 2 van het ESH het volgende aan:

*«Ten einde de onbelemmerde uitoefening van het recht op billijke arbeidsvoorwaarden te waarborgen verbinden de Overeenkomstsluitende Partijen zich: 1. redelijke dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden vast te stellen, waarbij de werkweek geleidelijk dient te worden verkort voorzover de vermeerdering der productiviteit en andere van invloed zijnde factoren zulks toelaten; 2. ...».*

Zoals hierboven vermeld geeft het ESH slechts aan dat er redelijke dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden moeten worden vastgesteld. Wat redelijk is bepalen de bij het verdrag betrokken partijen in principe zelf. Binnen de marges die de Arbeidstijdenwet geeft worden veelal in collectieve arbeidsovereenkomsten de dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden bepaald. Het ESH kent geen vereiste dat de door de wetgever vastgestelde redelijke dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden in collectief overleg tot stand moeten komen. Wel bevat het ESH een mogelijkheid in artikel 33, om geen wettelijke regeling te maken, doch een en ander over te laten aan werkgevers en werknemers als de onderwerpen die onder andere artikel 2 van het ESH noemt, in enig land gewoonlijk behoren tot het terrein van overeenkomsten tussen werkgevers en werknemers. In Nederland is echter op dit terrein gekozen voor wetgeving die voor de overgrote meerderheid van de betrokken werknemers geldt.

Het Comité van Onafhankelijke Deskundigen heeft bij de betekenis van het begrip «redelijk» een flexibel standpunt ingekomen. Volgens het Comité van Onafhankelijke Deskundigen houdt het begrip redelijke dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden verband met bepaalde factoren, zoals de toename van de productiviteit en het werkloosheidsniveau. Het Comité van Onafhankelijke Deskundigen heeft wel aangegeven, dat de dagelijkse werktijd in ieder geval minder dan 16 uren per dag moet bedragen en niet meer dan 60 uren in de week<sup>1</sup>.

Het Comité van Regeringsvertegenwoordigers is in dit opzicht minder concreet en heeft in het verleden aangegeven, dat er geen precieze juridische verplichtingen ten aanzien van redelijke dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden bestaan<sup>2</sup>.

Het voornemen om in Nederland de maximale wettelijke grenzen, die veelal collectief doch ook individueel tot stand kunnen komen, te stellen op 12 uur per dag, 60 uur per week en 48 uur over toen nog een periode van 13 weken (inmiddels 16 weken) is informeel voorgelegd aan het uitvoerend secretariaat van het ESH. Die hebben daarop aangegeven in het licht van artikel 2, paragraaf 1, geen bewaar tegen de voorgestelde normen te zien. Aangetekend moet hierbij worden dat het secretariaat uiteraard geen definitief juridisch oordeel hierover kan geven. In het wetsvoorstel is er uiteindelijk nog voor gekozen de maximale Nederlandse normen voor de dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden nader in te kleuren met een norm voor een 4 wekelijkse arbeidstijd van 55 uur. Door dit geheel van normen kan er in Nederland niet structureel 12 uur per dag respectievelijk 60 uur per week worden gewerkt. Tenslotte kan nog worden opgemerkt dat de normen voor de dagelijkse en wekelijkse arbeidstijd op grond van de Europese arbeidstijdenrichtlijn mogelijk zijn.

In paragraaf 4 van genoemd artikel komen beschouwingen betreffende de afwijkingmogelijkheden van de richtlijn aan de orde. Voor de duidelijkheid wordt hier opgemerkt, dat in het wetsvoorstel Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet uitsluitend gebruik wordt gemaakt van de afwijkingmogelijkheden die artikel 17 van de arbeidstijdenrichtlijn kent. In de bestaande Arbeidstijdenwet is dit niet anders. Vervolgens gaat het artikel

<sup>1</sup> Committee of Independent Experts, Conclusions XIV-2, p. 32.

<sup>2</sup> Governmental Committee 3rd Report, p. 6.

in op de compenserende rusttijd die verband houdt met het Jaegerarrest. De gevolgen van het Jaegerarrest zijn inmiddels verwerkt in een wijziging van het Arbeidstijdenbesluit (Besluit van 22 november 2005 (Stb. 605). Aan het slot van paragraaf 4 wordt geconstateerd dat van bijzondere afwijkingsmogelijkheden geen algemene norm moet worden gemaakt. Dit is precies de reden waarom de inkorting van de dagelijkse rust die volgens de huidige Arbeidstijdenwet eenmaal per week ongeclausuleerd kan plaatsvinden (artikel 5:5, tweede lid) in het wetsvoorstel wordt gekoppeld aan de clause dat inkorting alleen maar mogelijk is indien de aard van de arbeid of bedrijfsomstandigheden dat met zich brengen (artikel 5:3, tweede lid, van het wetsvoorstel).

In paragraaf 5 van genoemd artikel wordt ingegaan op de handhaving van de Arbeidstijdenwet. Met name wordt ingegaan op de normen die naar het oordeel van de SER, welk oordeel later door de regering is overgenomen, via het civiele recht gehandhaafd worden. Schrijvers zijn van mening dat de verplichting tot het hebben van een pauze in ieder geval via het bestuursrecht gehandhaafd zal moeten worden. Met deze stelling van de auteurs is de regering het niet eens. In de memorie van toelichting is hier juist uitgebreid op ingegaan. Op pagina 36 van de memorie van toelichting komt expliciet de vraag aan de orde of het Gemeenschapsrecht handhaving via het civiele recht toestaat. Met een verwijzing naar het rapport «Handhaven eerst kiezen, dan doen», een uitgave van het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het Ministerie van Justitie, is aangegeven dat de wijze van handhaving van regels van het Gemeenschapsrecht in beginsel een bevoegdheid van de Lidstaten zelf is. De schrijvers van het artikel «Kanttekeningen bij het SER-advies Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet» gaan op genoemd rapport niet in. Opgemerkt wordt ten slotte nog dat de Raad van State geen opmerkingen bij het regeringstandpunt terzake heeft geplaatst. Ook op de twee ILO-Verdragen die in paragraaf 5 van genoemd artikel aan de orde komen (ILO-Verdrag 14 en 106) is in de memorie van toelichting ruim aandacht besteed, zie hiervoor met name de pagina's 36 en 37. In het artikel wordt opgemerkt dat artikel 10 van ILO-Verdrag 106, dat uitsluitend geldt voor handelsondernemingen en kantoren, een verplichting bevat dat het toezicht op de naleving moet worden gewaarborgd met de mogelijkheid van het treffen van sancties. Artikel 10 van genoemd Verdrag is naar de mening van de regering echter minder expliciet dan de schrijvers stellen. Artikel 10 van genoemd ILO-Verdrag geeft namelijk nog aan dat genoemde bepaling geldt in gevallen waarin het strookt met de wijze waarop de bepalingen van het verdrag worden uitgevoerd. In Nederland strookt het met de wijze van uitvoering van het verdrag dat de naleving van ILO-Verdrag 106 behoort tot het civiele domein. Dat is ook nu al zo geregeld in de Arbeidstijdenwet. Het wetsvoorstel wijzigt hierin niets. Opgemerkt kan nog worden dat door de Europese Commissie in het kader van de totstandkoming van de te wijzigen arbeidstijdenrichtlijn onlangs nog is aangegeven dat het begrip «penalties» een neutrale betekenis heeft en derhalve niet specifiek toeziet op strafrechtelijke handhaving. Ook administratieve, financiële of andere typen van sancties zijn derhalve mogelijk.

In paragraaf 6 van genoemd artikel wordt verder op de ILO-Verdragen 14 en 106 ingegaan. Opgemerkt kan hierover worden dat de regels in het Arbeidstijdenbesluit met betrekking tot de wekelijkse rusttijd voor personeel in handelsondernemingen en kantoren (artikel 2.1:14) inhoudelijk ongewijzigd zullen blijven.

In de slotbeschouwing van paragraaf 7 geven schrijvers aan het jammer te vinden dat de SER aan de internationale normering en handhaving onvoldoende aandacht heeft besteed. De leden van de fractie van de PvdA

delen, zo blijkt uit het verslag, deze mening. Vervolgens stellen de leden van genoemde fractie dat het ingediende wetsvoorstel deze leemte niet heeft ingevuld. De regering vindt het jammer dat de leden van de fractie van de PvdA deze stelling innemen. In het artikelsgewijze gedeelte van de memorie van toelichting (vanaf pagina 23, onderdeel J) worden alle normen die het wetsvoorstel Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet bevat steeds afgezet tegen de bestaande regels en ook telkens tegen de achtergrond van de internationale verplichtingen dienaangaande. Juist het ontbreken van een overzicht van de internationale normen in het SER-advies heeft de regering ertoe gebracht nauwgezet iedere norm in het wetsvoorstel te voorzien van de geldende internationale context. Dit geldt overigens ook voor het onderwerp nachtarbeid dat in paragraaf 6 van genoemd artikel nog aan de orde komt. Opgemerkt wordt ten slotte nog dat ook in het kabinetsstandpunt Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet (Kamerstukken II 2003/04, 29 376, nr. 1) al ruim aandacht is besteed aan de geldende internationale regelgeving.

Verschillende fracties vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de wijziging van de arbeidstijdenrichtlijn. Op 30 mei 2006 heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uw Kamer hierover geïnformeerd en ook het Nederlandse standpunt toegelicht. Op 1 juni 2006 is in de Raad voor Werkgelegenheid en Sociaal Beleid wederom geen akkoord bereikt over de arbeidstijdenrichtlijn. De tegenstellingen tussen de Lidstaten rond de opt out maakt dat het dossier geblokkeerd blijft. Daarmee blijft een in feite door alle Lidstaten niet gewenste situatie, ontstaan na de arresten SIMAP en Jaeger, voortbestaan. Op voorhand is niet precies te voorzien hoe de definitieve versie van een aangepaste richtlijn er uit zal komen te zien. Aangezien over de wijzigingen die betrekking hebben op aanwezigheidsdiensten binnen de Raad al wel overeenstemming bestaat, is de verwachting dat de problemen die na de arresten zijn ontstaan kunnen worden opgelost. De financiële en personele gevolgen die eerder in verband met het Jaegerarrest zijn geïnventariseerd (450 miljoen euro), kunnen inmiddels in Nederland goeddeels worden opgelost door de wijziging van het Arbeidstijdenbesluit en de tijdelijke invoering van de opt out (Stb. 2005, nr. 605).

De leden van D66 willen zich graag laten informeren over de Europees-rechtelijke houdbaarheid van consignatie. Onder consignatie wordt verstaan een periode tussen twee diensten, waarin de werknemer gewoon thuis kan zijn en alleen de verplichting heeft bereikbaar te zijn in geval er zich op zijn werk iets onvoorziens voordoet. Hij is verder in die periode vrij in zijn doen en laten. De periode dat een werknemer is geconsigneerd wordt niet beschouwd als arbeidstijd (SIMAP-arrest, overweging 50).

### **3. SER-ADVIES VEREENVOUDIGING ARBEIDSTIJDENWET**

De SER heeft op 18 februari 2005 advies uitgebracht over vereenvoudiging van de Arbeidstijdenwet<sup>1</sup>. De leden van de fractie van de VVD vragen naar een overzicht van de punten waar het onderhavige wetsvoorstel afwijkt van het SER-advies. De regering heeft in de memorie van toelichting (pagina 16) aangegeven dat zij de normeringen integraal heeft overgenomen in het wetsvoorstel. Dit betekent dat de normen voor minimale rusttijden, maximale arbeidstijden, aantal nachtdiensten en de overige aspecten waarvoor de SER een bepaalde normering heeft geadviseerd, in dit wetsvoorstel zijn verwerkt. Op een onderdeel heeft de regering het advies niet over kunnen nemen. Dit betreft de handhaving van de dubbele normeringen die de SER heeft geadviseerd voor het maximum aantal nachtdiensten en het maximum aantal achtereenvolgende diensten in een reeks met nachtdiensten. Ook andere fracties hebben de regering verzocht

---

<sup>1</sup> SER-advies Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet, publicatienummer 05/03, Den Haag 2005.

om toe te lichten waarom op dit onderdeel het SER-advies niet is gevolgd. In de volgende paragraaf zal hier uitgebreid op worden ingegaan.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of de regering wil ingaan op de opmerkingen in de brief van de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties (RCO) over de voorschriften tot het inkorten van de dagelijkse rust en de rust na een nachtdienst, het verlengen van de dienstreeksen met nachtdiensten, en het opleggen van consignatie. Ook de leden van de fracties van het CDA (bij de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel J) en D66 hebben de regering gevraagd in te gaan op de verschillende opmerkingen van de RCO. In paragraaf 4.3 worden de verschillende aspecten van arbeids- en rusttijden besproken en zal ook worden ingaan op de opmerkingen die de RCO heeft gemaakt.

## **4. INHOUD VAN HET WETSVORSTEL**

### **4.1 Het stelsel van normen voor arbeids- en rusttijden**

#### *Arbeidstijdenbesluit*

De fracties van het CDA, PvdA, VVD en D66 hebben gevraagd naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor de regels die in het Arbeidstijdenbesluit zijn getroffen. Aan de uitwerking van het wetsvoorstel op de regelgeving in het Arbeidstijdenbesluit wordt op dit moment gewerkt, waarbij ook sociale partners worden geraadpleegd. Thans kan nog geen definitief uitsluitsel worden gegeven over de precieze inhoud van het Arbeidstijdenbesluit. Niettemin is duidelijk dat een aantal bepalingen kan vervallen omdat zij rechtstreeks samenhangen met bepaalde wijzigingen van de regels. Als gevolg van de regels voor het maximum aantal nachtdiensten kunnen de bepalingen in het Arbeidstijdenbesluit vervallen die gelden voor de beveiliging (§ 5.2), de brood- en banketbakkerij (§ 5.4), het dagbladbedrijf (§ 5.5), distributie en overslag (§ 5.7), horecabedrijf (§ 5.8), schoonmaakbedrijf (§ 5.18), werkzaamheden i.s.m. railvervoer (§ 5.22) en de maatschappelijk opvang (§ 5.25). De paragrafen 5.2, 5.7, 5.8, 5.22, 5.25 vervallen daarmee in hun geheel.

Voorts zijn van belang de verlenging van de maximum arbeidstijd per (dag)dienst tot 12 uur, de bepalingen die incidenteel nachtdiensten met 12 uur arbeid mogelijk maken en de wijziging van de bepalingen rond de wekelijkse onafgebroken rusttijd. Deze en andere wijzigingen zullen er mogelijk toe leiden dat behalve de eerder genoemde paragrafen, ook de paragrafen § 5.2 (beveiliging), § 5.15 (mobiele kranen), § 5.17 (uitvaartverzorging) en § 5.24 (kraamzorg) kunnen vervallen.

Ook zullen verschillende, sterk op elkaar lijkende bepalingen m.b.t. arbeid in het weekend uit hoofdstuk 4 van het Arbeidstijdenbesluit worden samengevoegd. Omdat het hier om zeer bijzondere en complexe regelingen gaat worden sociale partners bij de totstandkoming van de gewijzigde regels steeds geconsulteerd.

Als gevolg van de aanpassing i.v.m. de regelgeving rond aanwezigheidsdiensten (Stb. 2005, nr. 605) is per 1 juni reeds § 5.9 (inlichtingen- en veiligheidsdiensten) vervallen.

De uitwerking van het wetsvoorstel op de specifieke regelgeving rond de mijnbouw (§ 5.14) wordt in nauw overleg met het Staatstoezicht op de Mijnen en de sector bekeken. De aanpassing van de specifieke regelgeving voor de vervoerssectoren, neergelegd in het Arbeidstijdenbesluit vervoer, gebeurt in samenwerking met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Het Arbeidstijdenbesluit is een algemene maatregel van bestuur die na akkoord van de ministerraad en advies van de Raad van State door de



minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt vastgesteld en gepubliceerd in het Staatsblad.

#### *Dubbele normering nachtarbeid*

In het wetsvoorstel wordt de dubbele normstelling, in de vorm van een standaard- en overlegnorm, vervangen door een enkelvoudige normstelling. De dubbele normstelling blijft echter bestaan voor het maximum aantal nachtdiensten en het maximum aantal achtereenvolgende diensten in een reeks met nachtdiensten. De leden van de VVD-fractie en de fractie van D66 vragen de regering om meer uitvoerig toe te lichten waarom zij hiervoor heeft gekozen. De D66-fractie vraagt zich bovendien af of de regeling niet te complex wordt.

De dubbele normstelling voor nachtdiensten is opgenomen in overeenstemming met het advies van de SER. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting hecht de regering veel waarde aan het advies van de SER. Omdat nachtarbeid een van de meer belastende werktijdfactoren is meent de SER, anders dan het kabinet in zijn adviesaanvraag, dat het volume aan nachtarbeid beperkt moet blijven door middel van wettelijke grenzen. Bovendien meent de SER dat de grens voor het maximum aantal nachtdiensten van 140 per jaar uitsluitend mag worden toegepast nadat daarover overeenstemming is bereikt in een collectieve regeling. De SER beschouwt de collectieve regeling als het instrument bij uitstek om een groter volume aan nachtarbeid af te spreken en daarbij een goede afweging te maken van alle belangen die daarbij een rol spelen. De SER adviseert om de grens tot waar individuele werkgevers en werknemers afspraken kunnen maken te stellen op 36 nachtdiensten per 16 weken. De SER beschouwt deze laatste norm als de hoofdnorm.

De regering heeft zich door de argumenten van de SER laten overtuigen en heeft daarom in het wetsvoorstel voor het aantal nachtdiensten een dubbele normstelling opgenomen.

De leden van de SP-fractie stellen de vraag waarom een afwijkingsnorm van 140 nachtdiensten per 52 weken nodig is en welke problemen daarmee worden opgelost. Een afwijkingsnorm is noodzakelijk omdat de hoofdnorm van 36 nachtdiensten per 16 weken in bepaalde omstandigheden te beperkend kan zijn<sup>1</sup>. Dit blijkt ook uit het feit dat op dit moment op basis van een regeling in het Arbeidstijdenbesluit in acht sectoren een afwijkende norm van 140 nachtdiensten per 52 weken geldt.

De regering deelt niet de mening van de leden van de fractie van D66 dat de regeling daarmee te complex wordt. De complexiteit van de huidige standaard- en overlegregeling is gelegen in de relatie tussen afspraken in CAO's en de mogelijkheid om op ondernemingsniveau met het medezeggenschapsorgaan wel of geen afspraken te kunnen maken. Door het vervallen van artikel 1:4 tweede lid, komt aan deze complexe relatie een einde (memorie van toelichting pag. 17/18).

#### **4.2 Handhaving**

In het wetsvoorstel wordt weliswaar de dubbele normstelling uit het SER-advies overgenomen maar de regering heeft niet het advies van de SER gevolgd om beide normen bestuursrechtelijk te handhaven. Verschillende fracties hebben gevraagd waarom de regering in afwijking van het advies van de SER alleen de afwijkingsnorm bestuursrechtelijk wil handhaven. De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere onderbouwing voor de stelling dat handhaving door de overheid zich kan beperken tot de afwijkingsnorm zonder dat de veiligheid en gezondheid van de werknemer in gevaar komt. De leden van de PvdA-fractie zouden graag zien

---

<sup>1</sup> SER-advies Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet, publicatienummer 05/03, Den Haag 2005, pag. 58.

dat de regering het advies van de SER overneemt om de hoofdnorm bestuursrechtelijk te handhaven. De leden van de fractie van GroenLinks verwijzen naar de brief van de vakcentrales waarin dit punt ook nadrukkelijk onder de aandacht wordt gebracht.

De SER stelt in zijn advies voor om de hoofdnorm van 36 nachtdiensten per 16 weken bestuursrechtelijk te handhaven. Vervolgens stelt de SER voor om het mogelijk te maken dat bij collectieve regeling van deze hoofdnorm kan worden afgeweken als dat vanwege bedrijfsmatige, arbeidsorganisatorische of sociale redenen noodzakelijk is. Hiermee stelt de SER dat overtreding van de hoofdnorm als zodanig ernstig beschouwd moet worden dat de overheid door middel van straf- of bestuursrechtelijke sanctiëring toezicht houdt op de naleving van die norm. Wanneer de wetgever heeft vastgelegd dat een bepaalde norm «strafwaardig» is, kan vervolgens ook alleen de wetgever zelf vastleggen in welke omstandigheden of situaties van deze norm mag worden afgeweken. Het is daarbij niet aan partijen in collectief overleg om te bepalen dat van een door de wetgever strafwaardig geachte norm kan worden afgeweken én dat vervolgens de overheid de door partijen in collectief overleg afgesproken nieuwe norm weer strafwaardig zou moeten handhaven. Een dergelijke afweging kan niet worden overgelaten aan private partijen die betrokken zijn bij een collectieve regeling. In Nederland bepaalt de wetgever welke normen als ultimum remedium strafwaardig zijn en vervolgens gehandhaafd worden.

Daarmee is het niet mogelijk om beide elementen uit het SER-advies, te weten bestuursrechtelijke sanctiëring van hoofdnorm en afwijkingsnorm en tegelijkertijd het mogelijk maken dat bij collectieve regeling kan worden afgeweken van de hoofdnorm, over te nemen. Dit principe geldt ook thans overal in de Arbeidstijdenwet waar gewerkt wordt met een standaard- en overlegregeling. Alleen de uiterste grenzen van de overlegregeling worden door de overheid gehandhaafd.

Alles afwegende heeft de regering er voor gekozen het mogelijk te maken dat bij collectieve regeling van de hoofdnorm kan worden afgeweken. Daarmee doet zij recht aan een van de eigen uitgangspunten om werkgevers en werknemers meer ruimte te bieden voor het maken van afspraken. Voor de sanctiëring van hoofdnorm en afwijkingsnorm wordt dezelfde systematiek gevolgd als in de huidige wet voor de standaard- en overlegregeling: de handhaving van de hoofdnorm zal langs civielrechtelijke weg verlopen terwijl de overheid zal toezien op de naleving van de ruimere norm van 140 nachtdiensten per 52 weken.

De regering heeft uiteraard het aspect van veiligheid van werknemers in beschouwing genomen. Uit de diverse studies naar de gezondheidseffecten van nachtarbeid (zie paragraaf 4.3 Nachtarbeid) valt niet eenduidig af te leiden welke beperkingen er aan het volume van nachtarbeid gesteld moeten worden. Daarnaast is het verschil tussen de hoofdnorm en de afwijkingsnorm weliswaar 30%, zoals de leden van de PvdA-fractie opmerken, maar omgerekend komt dit neer op iets meer dan één extra nachtdienst per 2 weken. Een dergelijk verschil maakt het naar het oordeel van de regering niet noodzakelijk om een andere keuze te maken ten aanzien van de handhaving, ook al heeft de regering de argumentatie van de SER overgenomen dat het volume aan nachtarbeid beperkt moet worden. De regering merkt daarbij op dat op dit moment in acht sectoren, via een regeling in het Arbeidstijdenbesluit, handhaving door de overheid al beperkt is tot de norm van 140 nachtdiensten per 52 weken. De regering ziet niet in waarom dit niet mogelijk zou zijn in andere sectoren.

De regering heeft het punt van de handhaving langdurig overwogen en ook besproken met werkgevers- en werknemersorganisaties. Zij heeft sociale partners daarbij nadrukkelijk uitgenodigd om voor nachtarbeid

alternatieven uit te werken. Uiteindelijk moet de regering constateren dat werkgevers- en werknemersorganisaties om hen moverende redenen geen alternatief hebben kunnen aandragen en heeft de regering uiteindelijk zelf een keuze gemaakt voor de wijze van handhaving van nachtdiensten. Aansluiting zoeken bij de bestaande systematiek van standaard- en overlegregeling is een keus die uiteindelijk ook het meeste recht doet aan haar eigen uitgangspunten van vereenvoudiging en het bieden van ruimte aan werkgevers en werknemers.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de handhaving van de nieuwe regels en de capaciteit die de Arbeidsinspectie daarvoor beschikbaar heeft. De VVD-fractie vraagt naar ervaringen met de bestuurlijke boete in de Arbeidstijdenwet.

De regering is van mening dat de vereenvoudiging van de wet geen aanleiding is om de handhaving wezenlijk anders vorm te geven dan thans het geval is. De Arbeidsinspectie houdt toezicht op de naleving van de publiekrechtelijk gesanctioneerde normen in de wet en past een systeem van risicoselectie toe bij de keuze van sectoren waar zij op projectmatige basis de naleving van de Arbeidstijdenwet controleert. Dit systeem van risicoselectie betekent dat de inspectiecapaciteit wordt ingezet in die sectoren waar sprake is van evidente misstanden en er een duidelijke relatie is met de veiligheid en gezondheid. Voorbeelden daarvan zijn situaties met lange werktijden of nachtarbeid in combinatie met fysiek of mentaal zware arbeid. De regering meent dat er met dit systeem in voldoende mate toezicht op de naleving van de wet gehouden kan worden.

De regering deelt de mening van de PvdA fractie dat ruimere normen strenger gehandhaafd moeten worden. In de geselecteerde sectoren zal de Arbeidsinspectie gericht gaan inspecteren en gaan handhaven door het opleggen van bestuurlijke boetes. De Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet zal in 2007 worden geëvalueerd. Dan zal ook de hoogte van de boetes worden gezien.

#### **4.3 Normering arbeids- en rusttijden per onderwerp**

##### *Pauze*

De leden van de SP-fractie vragen waarom bij collectieve regeling van het wettelijk pauzeregime kan worden afgeweken. De pauzeregeling leent zich naar het oordeel van de regering voor positionering in het civielrechtelijk domein, waarbij niet langer sprake is van publiekrechtelijke handhaving. De SER heeft hierover eenzelfde opvatting. Er bestaat een grote diversiteit aan pauzeregelingen die het best door betrokkenen zelf beoordeeld kunnen worden. Plaatsing in het civiele domein betekent ook dat niet langer afwijkende pauzeregelingen in het Arbeidstijdenbesluit getroffen hoeven te worden.

Uiteraard kan bij collectieve regeling de pauzeduur ook worden uitgebreid.

In het Arbeidstijdenbesluit is in artikel 4.6:1 de mogelijkheid opgenomen om bij collectieve regeling af te zien van een pauze. Het gaat hierbij om situaties van zogenaamde alleenarbeid, waarbij het regelen van een vervanger voor alleen het waarnemen van een pauze in redelijkheid niet van de werkgever gevraagd kan worden. Uiteraard dient het achterwege laten van een pauze in de zin van de wet alleen te gebeuren wanneer er tijdens een dienst feitelijk voldoende rustmomenten zijn. Ook de moderne brugwachter heeft momenten dat er geen enkele brug hoeft te worden geopend en ook geen andere dringende werkzaamheden hoeven te worden verricht. In het Arbeidstijdenbesluit zal deze bepaling voor alleenarbeid dan ook in principe gehandhaafd blijven. Toepassing van dit artikel

zal alleen mogelijk zijn bij collectieve regeling. Dit moet voorkomen dat individuele werknemers afzien van een pauze terwijl hun arbeid niet wordt gekenmerkt door voldoende rustmomenten.

#### *Dagelijkse en wekelijkse onafgebroken rusttijd*

De leden van de CDA-fractie vragen, bij de artikelsgewijze toelichting op artikel I, onderdeel J, waarom in het wetsvoorstel de inkorting van de rust gekoppeld wordt aan het vereiste dat «de aard van de arbeid of de bedrijfsomstandigheden dit met zich brengen» en of deze formulering noodzakelijk is op grond van artikel 17 van de arbeidstijdenrichtlijn.

Zoals uiteengezet in de memorie van toelichting (pag. 33) is de regering van mening dat toevoeging van deze conditie noodzakelijk is op grond van de arbeidstijdenrichtlijn. Tevens is zij echter van mening dat de extra conditie geen inperking hoeft in te houden gelet op de uitleg die aan de termen «aard van de arbeid» en «bedrijfsomstandigheden» gegeven kan worden. Ook «sociale omstandigheden» kunnen desgewenst onder het begrip «bedrijfsomstandigheden» geschaard worden. Tot de algemene verplichtingen die uit de Arbeidstijdenwet voortvloeien, behoort immers ook het voeren van een zo goed mogelijk beleid terzake van arbeids- en rusttijden, waarbij redelijkerwijs rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden van de werknemers (artikelen 4:1 en 4:1a van de Arbeidstijdenwet). De regering geeft de voorkeur aan het uniform gebruik van een enkel begrip («aard van de arbeid of bedrijfsomstandigheden»), waaraan onder omstandigheden een zo breed mogelijke uitleg gegeven kan worden.

Om, als het gaat om de inkorting van de dagelijkse rust, de genoemde voorwaarden te vervangen door de eis van een compenserende rust, zoals voorgesteld door de RCO, is niet gewenst, omdat daardoor in feite zonder voorwaarden afgeweken kan worden van de belangrijke norm van 11 uur dagelijkse rust.

#### *Arbeid op zondag*

Door de fracties van het CDA, SGP, ChristenUnie, VVD en D66 zijn diverse vragen gesteld over arbeid op zondag. Onder andere wordt gevraagd waarom gekozen is voor de mogelijkheid om het aantal van 13 vrije zondagen, te kunnen verminderen door middel van een collectieve regeling en waarom de bepaling is geschrapt welke vereist dat ten minste 4 weken in elke periode van 13 achtereenvolgende weken geen arbeid mag worden verricht op zondag. Ook is gevraagd of de verruiming t.a.v. 16- en 17-jarigen niet strijdig is met ILO-Verdrag nr. 106 betreffende de wekelijkse rusttijd in handel en op kantoren. Daarnaast wordt gesteld dat de voorgestelde bepaling strijdig is met artikel 10, tweede lid, van de richtlijn 94/33/EG van de Raad van 22 juni 1994 betreffende de bescherming van jongeren op het werk. Verder is ook gevraagd wat onder vakantietijd wordt verstaan.

In het kabinetsstandpunt Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet<sup>1</sup> is reeds aangegeven dat bij de vereenvoudiging van de Arbeidstijdenwet de bijzondere positie van de zondag niet ter discussie staat en dat daarom de regeling voor de mogelijkheid om op arbeid op zondag te verrichten (arbeidsverbod) ongewijzigd zal blijven. In het vereenvoudigde wetsvoorstel heeft de regering overeenkomstig het SER-advies ervoor gekozen om de dubbele normstelling van standaard- en overlegregeling van de huidige wet los te laten. Om die reden is de standaardnorm voor de vrije zondag vervallen, welke regelt dat ten minste 4 weken in elke periode van 13 achtereenvolgende weken geen arbeid mag worden verricht op zondagen. Ook is overeenkomstig het SER-advies ervoor gekozen om de huidige bepaling te handhaven op grond waarvan er ten minste 13 vrije

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 376, nr. 1).

zondagen dienen te zijn in 52 weken, met de mogelijkheid om daar bij collectieve regeling van af te kunnen wijken. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de behoefte van werkgevers en werknemers in bepaalde sectoren waar de arbeid zich sterk op de zondag concentreert (sportjournalisten, recreatie en optredens op de bühne). Een andere wijziging die de regering heeft doorgevoerd is de redactie van de zondagsverbodsbepaling. Met het veranderen van de redactie wordt door de regering niet beoogd dit verbod in een inspanningverplichting te veranderen. Er is sprake van een technische aanpassing. De formulering «*De werkgever organiseert de arbeid zodanig, dat ...*» wordt ook in de andere artikelen in paragraaf 5.2 van de Arbeidstijdenwet gebruikt, zoals artikel 5:5 en 5:7.

Het vervallen van de bepaling waarvan de strekking is dat een jeugdige werknemer die op zondag arbeid verricht op zaterdag geen arbeid verricht, laat de voorwaarden waarop een jeugdige werknemer op zondag arbeid mag verrichten onveranderd. Ook de jeugdige werknemer mag alleen arbeid op zondag verrichten onder de in de wet toegestane voorwaarden. Het voorstel is dan ook in overeenstemming met artikel 10 van richtlijn 93/33/EG en met ILO-Verdrag nr 106 betreffende de wekelijkse rusttijd in handel en op kantoren.

De huidige bepaling leidt ertoe dat in sectoren als de horeca en de recreatie, waar de piek van de werkzaamheden juist in het weekend valt, 16- en 17-jarige vakantiewerkers beperkt inzetbaar zijn. Met het verruimen van de mogelijkheden om tijdens de vakantieperiodes voor 16- en 17-jarigen op zaterdag en zondag te werken voldoet de regering aan de toezegging welke is gedaan bij de evaluatie van de Arbeidstijdenwet in 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 27 865, nr. 1). Het vervallen van deze bepaling leidt er toe dat 16- en 17-jarigen tijdens de vakantieperiode eventueel op beide dagen in het weekend kunnen werken, mits voldaan is aan de vereisten die in de wet zijn vastgelegd. De jeugdige werknemer moet dan wel gedurende een andere periode in de week een wekelijkse onafgebroken rusttijd krijgen. Buiten de vakantieperiodes is het niet mogelijk om in het weekeinde zowel op zaterdag als op zondag te werken. Schooltijd wordt immers voor de toepassing van de arbeids- en rusttijdbepalingen als arbeidstijd aangemerkt. In de huidige regelgeving is overigens een onderscheid gemaakt tussen een schoolweek en vakantieperiode. Een schoolweek is een week waarbij op één of meer dagen onderwijs wordt gevolgd en een vakantieperiode is een week waarin géén onderwijs wordt gevolgd.

#### *Arbeidstijd*

De leden van de VVD-fractie vragen naar een meer uitvoerige motivering van de maximering van de arbeidstijd per dienst (12 uur), per week (60 uur), per 4 weken (gemiddeld 55 uur) en per 16 weken (gemiddeld 48 uur). De regering heeft voor deze uitgangspunten gekozen omdat daarmee een verantwoord evenwicht gecreëerd wordt tussen enerzijds het belang van bescherming van de werknemer tegen te lange arbeidstijden en anderzijds voldoende mogelijkheden voor de werkgever om binnen deze grenzen de arbeid te kunnen organiseren. Deze benadering is ook in de huidige wet opgenomen met maximum arbeidstijden per dienst, per week, per 4 weken en per 13 weken. De regering meent dat deze benadering niet kan worden losgelaten. Uitsluitend een norm voor de lange termijn van gemiddeld 48 uur per 16 weken biedt onvoldoende bescherming op de korte termijn. Ook het Europees Sociaal Handvest verplicht verdragspartijen om te komen tot redelijke arbeidstijden.

De regering merkt op dat er hier sprake is van een aanzienlijke vermindering van het aantal regels. De huidige wet bevat 16 verschillende regels voor de maximum arbeidstijd. In het wetsvoorstel zijn dit er nog slechts vier.

De leden van de SP-fractie merken terecht op dat de mogelijkheid om op de korte termijn lang te kunnen werken ook in het belang van de werknemer kan zijn, doordat dit mogelijkheden biedt om met de werkgever af te spreken dat hij gedurende een of meer weken langer werkt en gedurende andere weken korter.

Naar aanleiding van de vraag van de SP-fractie waarom de arbeidstijd wordt uitgebreid tot maximaal 48 uur per 16 weken merkt de regering op dat dit voortvloeit uit het uitgangspunt dat de regering werkgevers en werknemers meer ruimte wil bieden om zelf afspraken te maken over arbeidstijden. De regering meent dat er niet langer aanleiding is om deze ruimte te beperken tot gemiddeld 45 uur per week, zoals in de huidige wet, maar dat de norm van gemiddeld 48 uur volstaat, die immers ook in internationale regelingen als grens wordt gesteld. De regering is om deze reden ook geen voorstander van het opnemen van een aanvullende norm van 40 uur per 52 weken. Een dergelijke norm beschouwt de regering als het wettelijk vastleggen van wat er in arbeidsvoorwaardelijke zin als voltijds arbeidsduur is vastgelegd. Naar de mening van de regering is dit niet de doelstelling van de Arbeidstijdenwet. De Arbeidstijdenwet moet zich naar de mening van de regering beperken tot het stellen van normen die voor de bescherming van veiligheid, gezondheid en welzijn van wezenlijk belang zijn. De regering beoogt niet dat hiermee de feitelijke arbeidstijd wordt uitgebreid. De feitelijke arbeidstijd wordt overeengekomen tussen werkgever en werknemer en bedraagt op dit moment is voor een voltijdswerknemer gemiddeld 38,8 uur (European Industrial Relations Observatory, Working time developments, 2004) en varieert tussen de 36 en 40 uur per week.

De leden van de fractie van D66 vragen wat er onder een «collectieve regeling» moet worden verstaan. Het begrip «collectieve regeling» wordt met dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Naast een CAO of rechtspositieregeling voor overheidspersoneel (art. 1:3 Arbeidstijdenwet) wordt hieronder ook een overeenkomst tussen werkgever en het medezeggenschapsorgaan verstaan.

### *Nachtarbeid*

Een substantieel deel van de beroepsbevolking werkt gedurende de nachtelijke uren. Geschat wordt dat voor zo'n 18% van de werknemers in Europa ten minste 25% van hun arbeidstijd in de nacht valt<sup>1</sup>. In Nederland werkt van alle werknemers zo'n 15% structureel in de avond en 4% in de nacht<sup>2</sup>. Zo'n 16% werkt soms of regelmatig in de nacht, dat wil zeggen circa 1 miljoen mensen. De leeftijdsopbouw van deze nachtwerkers is dezelfde als die van de gewone beroepsbevolking. Wel gaat het vaker om mannen dan vrouwen die in nachtdienst werken (70, resp. 30%). Nachtarbeid komt vooral voor in de (proces-)industrie, de zorg, de transportsector en de horeca<sup>3</sup>.

Als het gaat om trends in het werken in «afwijkende uren», dan blijkt dat er in de periode tussen 1955 en 1975 duidelijk sprake was van een afname. Werd er in 1955 nog gemiddeld 3,8 uur gewerkt in afwijkenden uren, dit was twintig jaar later teruggelopen tot 1,5 uur. Sinds dat moment is er echter weer een stijging waarneembaar (tot 2,2 uur in 1995)<sup>4</sup>.

Vanuit de literatuur wordt er met regelmaat een verband gelegd tussen nachtarbeid en negatieve effecten op de gezondheid. Hierbij moet vooral gedacht worden aan slaapstoornissen, verminderde concentratie, gezondheidsproblemen en sociale problemen. Op hun beurt kunnen die klachten dan weer leiden tot verminderde productiviteit en verminderde veiligheid op de werkvloer of in het verkeer. Inderdaad zijn er verschillende onderzoeken die een verband zien tussen nachtarbeid en onge-

<sup>1</sup> Weddenburn, A. (1996) Statistics and news. European Foundation for the improvement of living and working conditions, Dublin, pp. 1–72.

<sup>2</sup> Smulders, P. (2005) TNO Arbeidssituatie Survey 2002–2005.

<sup>3</sup> Goudzwaard, A. en de Groot, E. (2005) Werken bij nacht en ontij. Arbo 11, 2005.

<sup>4</sup> Baaijens, C., Ester, P., Schippers, J. (2005) De toekomst van de arbeidstijden. Dutch University Press, Amsterdam.

lukken op de werkvloer of in het verkeer, bijvoorbeeld op weg naar huis na een nachtdienst<sup>1</sup>.

Er bestaat een aanzienlijke hoeveelheid literatuur over de relatie nachtarbeid en gezondheid. In het algemeen moet worden gezegd dat uit deze literatuur niet eenduidig naar voren komt wat «de» effecten zijn van nachtarbeid op de gezondheid.

Voor een deel ligt dit aan het feit dat «gezondheid» een ruim en geen scherp omlijnd begrip is. Onderzoek kan daarom alleen gericht zijn op één of meer deelaspecten van gezondheid. Sommige daarvan zijn zeer concreet, zoals bloeddruk of veranderingen in lichaamsgewicht, andere zijn veel subjectiever, zoals de mate van welbevinden van de werknemer of de effecten op zijn sociale leven.

Voor een ander deel is het probleem van het definitieve antwoord op de vraag naar de relatie nachtarbeid en gezondheid van methodologische aard. Onderzoek richt zich noodzakelijkerwijs op praktijksituaties. Werknemers die in de nacht werken worden daarbij vergeleken met werknemers die niet in de nacht werken. De eerste groep bestaat uit mensen die waarschijnlijk anders in elkaar zitten dan de personen uit de tweede groep. Verder gaat het bij dit soort onderzoek vaak om een beperkt aantal proefpersonen, waardoor de natuurlijke spreiding in fysiologische en psychologische gesteldheid van mensen maar zeer ten dele wordt uitgemiddeld. En als het al mogelijk is om voor al deze factoren te corrigeren, dan blijft nog altijd de vraag, zo blijkt eveneens uit de literatuur, of eventuele negatieve effecten rechtstreeks door de nachtarbeid worden veroorzaakt, of door de leefstijl die de nachtwerker in samenhang daarmee ontwikkelt: te veel roken, te weinig bewegen, slecht en onregelmatig eten en slecht slapen. Ook psychische problemen kunnen ontstaan en van invloed zijn op de gezondheid, als de rest van het gezin een «normaal» dag- en nachtritme kent en de nachtwerker zich daaraan niet geheel kan of wil onttrekken<sup>2</sup>.

De conclusie die uit diverse onderzoeken naar voren komt is dat nachtarbeid *kan* leiden tot gezondheidsklachten. Maar tegelijk blijkt dat deze klachten in veel gevallen voorkomen kunnen worden door het in acht nemen van voldoende voorzorgsmaatregelen. Zo is het van groot belang dat men vrijwillig voor nachtarbeid kiest en dat men ook binnen een bepaalde dienst een zekere zeggenschap heeft over zijn arbeidstijden<sup>3</sup>. Ook blijken korte rustperiodes veel van de vermoeidheidsklachten weg te kunnen nemen<sup>4</sup>. Een lange nachtdienst met regelmatig terugkerende rustmomenten is veelal veiliger en gezonder dan een korte nachtdienst met een lagere frequentie aan mogelijke rustmomenten<sup>5</sup>. Ook blijkt het wisselen van dag- naar nachtdiensten en andersom belastend. Dus ook daarbij gaat het niet zozeer om de nachtdienst als zodanig, maar om het feit dat het lichaam zich steeds weer moet aanpassen aan een ander bioritme en onvoldoende gelegenheid krijgt te wennen. Goed opgestelde werkschema's<sup>6</sup>, goede begin- en eindtijden van de diensten, het voorwaarts of achterwaarts roteren van ploegenroosters, de voorspelbaarheid ervan, het zijn dit soort factoren die in hoge mate bepalend zijn voor het goed kunnen functioneren in een nacht- en/of wisseldienst.

Alles bijeengenomen blijkt dat maatwerk een belangrijke voorwaarde is en dat het maar in beperkte mate zinvol is vaste normen in de wet op te nemen. Natuurlijk is een werknemer na een lange dienst, en zeker na een lange nachtdienst, vermoeid en moet de lengte van de (nacht)dienst aan een grens gebonden zijn. En ook is het niet voor niets dat een verlenging van een nachtdienst tot 12 uur slechts in beperkte mate en onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. Ook de rust na drie of meer nachtdiensten (46 uur) is zo gekozen dat dit beter past in een voorwaarts roterend ploegenrooster. Maar andere zaken, zoals momenten en duur van de

<sup>1</sup> Smit, L. [et al.] (1994) Increased injuries on night shift. *Lancet* 344, 1137–1139. Hanecke, K. [et al.] (1998) Accident risk as a function of hour at work and time of day as determined from accident data and exposure models for the German working population. *Scand. J. Work. Environ. Health*. 24 [suppl. 3] 43–48. Zie ook ander onderzoek genoemd in Petru, Raluca [et al.] (2005) Effects of working permanent night shifts and two shifts on cognitive and psychomotor performance. *International archives of occupational and environmental health* 78 (2005) 2 (mrt) 109–116.

<sup>2</sup> Dehaes, V., Pauwels, K., Lamabrechts, E. (2002) (A)typische betaalde werktijden en het dagelijks leven van de werknemers. De gids op maatschappelijk gebied 93 (9) 15–22.

<sup>3</sup> N.W.H. Jansen, I.J. Kant, F.J.N. Nijhuis ... [et al.] (2004) Impact of worktime arrangements on work-home interference among Dutch employees. In: *Scandinavian journal of work, environment and health* 30 (2004) 2 (apr) 139–148.

<sup>4</sup> Bonnefond, A., Muzet, A., Winter-Dill, A.S. .... [et al.] (2001) Innovative working schedule: introducing one short nap during the night shift *Ergonomics*. *Ergonomics* 44 (10) 937–945. Takeyama, H., Itani, T., Tachi, N. ... [et al.] (2005) Effects of shift schedules on fatigue and physiological functions among firefighters during night duty. *Ergonomics* 48 (1) 1–11.

<sup>5</sup> Folkard, S., Tucker P. (2003) Shift work, safety and productivity. *Occupational medicine* 53 (2) 95–101.

<sup>6</sup> Demerouti, E., Geurts, S.A., Bakker, A.B. .... [et al.] (2004) The impact of shiftwork on work-home conflict, job attitudes and health. *Ergonomics* 47 (9) 987–1002.

onderbrekingen, zijn zo specifiek en zo afhankelijk van de soort arbeid, dat dit beter overgelaten kan worden aan overleg tussen werkgever en werknemer.

De leden van de SP-fractie vragen waarom regels ontbreken om conform de arbeidstijdenrichtlijn categorieën werknemers aan te wijzen waarvoor de nachtdienst beperkt moet worden tot 8 uur op grond van grote lichamelijke of geestelijke inspanning en vragen hoe in een risico-inventarisatie en -evaluatie wordt bepaald of en hoe de nachtdienst beperkt moet worden tot 8 uur. Ook vragen de leden van de SP-fractie welke criteria daarbij worden toegepast. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven bestaan er op dit moment geen wettelijke regels die een nachtdienst tot 8 uur beperken. Dergelijke regels zijn door de SER ook niet voorgesteld. De Arbeidstijdenwet kent overigens wel de mogelijkheid, via artikel 5:12, eerste of tweede lid, om dergelijke regels (eventueel later) in het Arbeidstijdenbesluit op te nemen. Zolang expliciete regels hieromtrent ontbreken, geldt op grond van artikel 4:1 van de Arbeidstijdenwet, de algemene regel dat iedere werkgever in het kader van de risico-inventarisatie en -evaluatie, bedoeld in artikel 5 van de Arbeidsomstandighedenwet 1998, in een schriftelijk stuk aandacht moeten besteden aan de gevaren die samenhangen met arbeids- en rusttijden. Hiertoe behoort uiteraard ook nachtarbeid. Naast het inventariseren van gevaren behoort tot een risico-inventarisatie en -evaluatie ook het evalueren van risico's. Tot de risico-inventarisatie en -evaluatie behoort een plan van aanpak. Over het plan van aanpak wordt jaarlijks schriftelijk gerapporteerd, nadat vooraf met de ondernemingsraad, personeelsvertegenwoordiging of, bij het ontbreken daarvan, de belanghebbende werknemers overleg heeft plaatsgevonden. Tot stand gekomen arbeidspatronen moeten door de werkgever regelmatig worden getoetst aan de ervaringen die daarmee zijn opgedaan. Ook moet regelmatig gekeken worden naar nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de organisatie van arbeids- en rusttijden. Als daar aanleiding toe is moet het arbeids- en rusttijdenbeleid van de werkgever worden bijgesteld en moeten ook de daarop gebaseerde arbeidspatronen worden aangepast. De risico-inventarisatie en -evaluatie wordt door een gecertificeerde deskundige (persoon of arbodienst) beoordeeld. Die zal beoordelen of de door de werkgever gebruikte methode en criteria volledig en betrouwbaar zijn, in overeenstemming zijn met de werkelijke en actuele situatie bij de werkgever en of daarbij actuele inzichten zijn verwerkt op het terrein van veiligheid, gezondheid en welzijn. Ook brengt deze advies uit over de aanpak van geconstateerde tekortkomingen en prioritering van te nemen maatregelen. De omvang en de inhoud van de risico-inventarisatie en -evaluatie verschilt van bedrijf tot bedrijf. Wel zijn er veel standaardmethoden voor verschillende branches ontwikkeld. De Arbeidsinspectie kan met betrekking tot de naleving van artikel 4:1 van de Arbeidstijdenwet een eis tot naleving stellen. Het niet naleven van een eis tot naleving is een beboetbaar feit.

Zowel de leden van de D66 fractie als de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben vragen gesteld over de regels voor permanente nachtarbeid.

Met het wetsvoorstel wordt een combinatie van flexibilisering van de regels voor nachtarbeid beoogd met behoud van een substantieel beschermingsniveau. Naast beperken van het volume aan nachtarbeid wordt dit bereikt door het spreiden van nachtarbeid en het zorgen voor voldoende hersteltijd na nachtarbeid. In bepaalde gevallen kan een werknemer een ontheffing van het verbod op permanente nachtarbeid vragen. Dat kan voor (maximaal) 20 nachtdiensten per 4 weken. De werknemer krijgt deze ontheffing alleen wanneer er zeer bijzondere «sociaal-maatschappelijke privé-omstandigheden» zijn die de werknemer als het ware geen andere keus laat dan 's nachts werken. Voorbeelden van «zeer



bijzondere sociaal-maatschappelijke privé omstandigheden» die een ontheffing op het verbod op permanente nachtarbeid rechtvaardigen zijn de noodzakelijke en bijzondere zorg voor derden of bepaalde medische omstandigheden. Bij noodzakelijke en bijzondere zorg kan worden gedacht aan de zorg voor een ziek familielid dat alleen te combineren is met permanente nachtdienst. Voor de reguliere zorg voor kinderen wordt geen ontheffing van het verbod op permanente nachtarbeid gegeven. Ook financiële redenen zijn niet voldoende voor het krijgen van een ontheffing.

De fractie van de ChristenUnie vraagt wat de gezondheidsgevolgen zijn van het wijzigen van de definitie van nachtarbeid, waardoor werknemers eventueel extra uren in de nacht moeten gaan werken. Deze definitie beoogt echter vooral het vereenvoudigen van de regels rondom nachtarbeid. Het huidige Arbeidstijdenbesluit biedt al diverse regelingen om arbeid in de «randen van de nacht» (tot 01:00 uur en vanaf 05:00 uur 's nachts) ruimer mogelijk te maken.

Voorts vraagt de fractie van de ChristenUnie naar het gevolg van het intrekken van de overgangsmaatregel voor permanente nachtarbeid bij de inwerkingtreding van de vereenvoudigde Arbeidstijdenwet. In artikel 8.1:1 van het Arbeidstijdenbesluit is een overgangsbepaling opgenomen voor situaties waarbij vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit geen beperking bestond ten aanzien van het aantal nachtdiensten gedurende een bepaalde periode. In afwijking van de Arbeidstijdenwet mag een werknemer van 18 jaar of ouder op grond van deze overgangsbepaling ten hoogste 20 maal in 4 aaneengesloten weken in de nacht werken. Dit wordt ook wel permanente nachtarbeid genoemd. Onder de overgangsbepaling vallen slechts werknemers die al een aantal jaren voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Arbeidstijdenwet van 1995 in permanente nachtdienst werkten. Dat wil zeggen dat desbetreffende werknemers al meer dan 10 jaar in permanente nachtdienst moeten werken om onder de overgangsbepaling van artikel 8.1:1 van het Arbeidstijdenbesluit te vallen. De groep werknemers die onder de overgangsbepaling in permanente nachtdienst werken is daarom steeds kleiner geworden. Werknemers die door het verdwijnen van de overgangsmaatregel in een moeilijke situatie komen te verkeren kunnen eventueel een beroep doen op de ontheffingsmogelijkheid van artikel 5:14 Arbeidstijdenwet.

Daarnaast wil de fractie van de ChristenUnie weten of er een uitputtende opsomming van werksituaties is waarin sprake is van structurele knelpunten rond nachtarbeid. De hoofdnorm voor het aantal nachtdiensten is 36 nachtdiensten per 16 weken. Bij een collectieve regeling kan daarvan worden afgeweken tot maximaal 140 nachtdiensten per 52 weken. In plaats van een beperking van het aantal nachtdiensten kan ook gekozen worden voor een beperking van het aantal uren arbeid tussen 00:00 en 06:00 uur: in elke periode van 2 weken mag dan niet meer dan 38 uur arbeid worden verricht tussen 00:00 en 06:00 uur. Daar waar de dienstverlening uitsluitend in de nacht plaatsvindt, en dus uitsluitend door middel van nachtarbeid kan worden geleverd, kunnen knelpunten ontstaan. De SER noemt in zijn advies delen van de horeca, tankstations en bakkerijen. Voor deze werksituaties zal nog in overleg met de sectoren een passende regeling worden getroffen.

#### *Consignatie*

De leden van de CDA-fractie vragen waarom wat betreft de consignatieregeling is afgeweken van het SER-advies. De leden van de fractie van D66 verwijzen naar de opmerking in de brief van de RCO dat de

consignatieregeling tot een beperking van de mogelijkheden zou leiden ten opzichte van de bestaande regeling in het Arbeidstijdenbesluit.

De opvatting dat de voorgestelde regeling een afwijking is van het SER-advies en leidt tot een beperking van de bestaande mogelijkheden berust op een verkeerde interpretatie van de tekst van het artikel. De SER heeft ingestemd met het voorstel uit de adviesaanvraag om 14 periodes van 24 uur zonder consignatie per 4 weken (28 etmalen) verplicht te stellen, gelijk aan de huidige regeling in het Arbeidstijdenbesluit (SER-advies pag. 61). De wettekst die wordt voorgesteld voor de periode zonder consignatie (artikel 5:9, tweede lid) is dan ook gelijk aan de huidige regeling in het Arbeidstijdenbesluit (artikel 4.8:3, tweede lid, van het Arbeidstijdenbesluit). Er is geen sprake van cumulatie van voorwaarden genoemd onder a en onder b van artikel 5:9, tweede lid: elke dag die voldoet aan het gestelde onder b voldoet tevens aan het gestelde onder a.

In het wetsvoorstel is een nieuw artikel opgenomen op grond waarvan bij onvoorziene gebeurtenissen waarbij ernstig gevaar of schade dreigt voor personen of goederen de normen voor arbeids- en rusttijden (tijdelijk en voorzover nodig) niet van toepassing zijn (artikel 5:10 van het wetsvoorstel). Gelet op de aard van dit artikel is deze uitzondering in de wet zelf opgenomen. Het artikel brengt het nu in het Arbeidstijdenbesluit voorkomende artikel 4.3:1 (noodzakelijke werkzaamheden) grotendeels over naar de wet. Naar de mening van de RCO is bij deze overgang de toepasselijkheid van het artikel afgenomen. Het huidige artikel in het Arbeidstijdenbesluit maakt namelijk onderscheid tussen door de RCO enerzijds aangeduid als «noodzakelijke situaties» en anderzijds aangeduid als «schadesituaties». Zowel de ene situatie als de andere kan thans tot toepassing van artikel 4.3:1 van het Arbeidstijdenbesluit leiden. In het nu voorgestelde nieuwe wetsartikel moeten beide situaties zich tegelijkertijd voordoen, wil artikel 5:10 zijn toepassing vinden, zo stelt de RCO. Zij achten dit geen gelukkige formulering. De RCO haalt naar de mening van de regering twee zaken door elkaar. Het nieuwe artikel 5:10 in het wetsvoorstel stelt in de aangegeven omstandigheden (tijdelijk en voor zover nodig) nagenoeg alle normen voor arbeids- en rusttijden buiten werking. Dit wil de regering dan ook, mede gelet op de arbeidstijdenrichtlijn, alleen maar mogelijk maken in zeer uitzonderlijke situaties. Vandaar de beide condities die in artikel 5:10 zijn opgenomen: «onvoorzien» en «ernstig gevaar of schade». Los daarvan staat dat voor de door de RCO aangeduide «noodzakelijke situaties» de bestaande uitzonderingsmogelijkheid in artikel 4.3:1 van het Arbeidstijdenbesluit in stand kan blijven. Een dergelijke uitzondering heeft namelijk uitsluitend betrekking op de verlenging van de arbeidstijd per dienst respectievelijk per nachtdienst. Dan wijst de RCO er nog op dat in artikel 5:10 de regeling voor consignatie (artikel 5:9) is uitgesloten. Zij vinden dit een minder logische keuze. De regering is het hier niet mee eens. Consignatie is een periode tussen twee diensten. In artikel 5:10 gaat het primair om situaties die zich tijdens een dienst kunnen voordoen. Personen die vanuit een situatie van consignatie voor plotseling onvoorziene situaties worden opgeroepen, kan artikel 5:9, ook vanwege de noodzakelijke bescherming die de wetgever wil bieden aan geconsigneerde personen, verder onverkort worden toegepast. Opgemerkt wordt nog dat artikel 5:9, achtste en negende lid, aangeeft dat arbeid die voortvloeit uit consignatie voor de toepassing van de daar genoemde artikelen buiten beschouwing blijft.

#### **4.4 Overige wijzigingen**

##### *Toepassingsbereik van de wet*

Door verschillende fracties (CDA, VVD, D66 en PvdA) is gevraagd om een

verduidelijking van de toepassing van de wet ten aanzien van vrijwilligerswerk, mede met het oog op terugdringing van de administratieve lasten. De leden van de fractie van het CDA vragen tevens concreet in te gaan op twee aangedragen voorbeelden. De leden van de fractie van D66 vragen in te gaan op de door het Landelijk servicecentrum Scouting Nederland naar voren gebrachte knelpunten.

De voornemens om vrijwilligerswerk zowel in de Arbeidsomstandighedenwet 1998 als in de regelgeving over arbeids- en rusttijden uit te zonderen, zoals aangekondigd in de brief van de Staatsecretaris van Sociale en Zaken en Werkgelegenheid (Kamerstukken II 2005/06, 25 883, nr. 55) zijn niet gewijzigd. Voor de arbeids- en rusttijdenregelgeving zal de uitwerking daarvan worden geregeld in het Arbeidstijdenbesluit, dat in hoofdstuk 2 een aantal specifieke uitzonderingen kent met betrekking tot het toepassingsgebied van de wet. Naar het oordeel van het kabinet zijn er goede gronden om vrijwilligers niet meer volledig onder de toepassing van de arbeids- en rusttijdenregelgeving te laten vallen. Doorgaans hebben vrijwilligers een zekere mate van vrijheid om zelf te bepalen voor welke duur en op welke tijdstippen zij hun activiteiten verrichten. Zij verkeren niet in een inkomensafhankelijke (arbeids)relatie en zijn anders dan werknemers doorgaans niet verplicht om op gezette tijden of binnen vaste roosters onder gezag van een werkgever persoonlijk arbeid te verrichten. De arbeidstijdenrichtlijn verplicht evenmin tot toepassing van de regels voor vrijwilligers. De richtlijn biedt zelfs mogelijkheden voor afwijkende bepalingen voor werknemers die een zekere mate van vrijheid hebben ten aanzien van hun arbeidstijden. Expliciet bepaalt artikel 17, eerste lid, van de arbeidstijdenrichtlijn (ten aanzien van werknemers) dat afwijking van de algemene bepalingen mogelijk is ingeval sprake is van autonome beslissingsbevoegdheid over de arbeidstijd, met name, indien de duur van de arbeidstijd vanwege de bijzondere kenmerken niet precies gemeten of bepaald kan worden, dan wel indien de duur door de werknemer zelf kan worden bepaald. Deze twee voorwaarden zullen doorgaans ook op het vrijwilligerswerk van toepassing zijn.

Een belangrijk voordeel van het uitzonderen van vrijwilligers is dat organisaties waar vrijwilligers actief zijn niet meer verplicht zullen zijn tot het registreren van de arbeids- en rusttijden van vrijwilligers. Hierdoor zal naar verwachting een lichte vermindering van administratieve lasten ontstaan maar zal vooral de regeldruk die organisaties ervaren bij het gebruik maken van vrijwilligers (vanwege de registratieverplichting) afnemen. Een precieze kwantificering van de vermindering van deze lasten is niet te geven.

Door de normen en de registratieverplichting buiten toepassing te verklaren voor vrijwilligers kan tegemoet worden gekomen aan de verzoeken van de Vereniging Nederlandse Organisatie Vrijwilligerswerk, NOC\*NSF en ook ten aanzien van het gevraagde door Scouting Nederland die, zoals de leden van de D66-fractie aanhalen, de registratieverplichting en de normeringen in de Arbeidstijdenwet als knelpunt ervaren voor de inzet van vrijwilligers. Het sluit tevens aan bij eerdere verzoeken vanuit de Kamer om vrijwilligers uit te zonderen van de toepassing van de wet met het oog op een vermindering van de regeldruk en administratieve lasten.

Naar mijn oordeel kunnen echter niet zonder meer alle vrijwilligers van alle bepalingen uit de Arbeidstijdenwet worden uitgezonderd. In de eerst plaats zullen de bepalingen ter bescherming van zwangeren en jonge moeders rond de bevalling (arbeidsverbod) ook van toepassing moeten blijven ten aanzien van vrijwilligers. Voorts is van belang dat een andere kwetsbare groep (kinderen en jeugdigen) niet de bescherming verliest die hun nu via de regelgeving geboden wordt. Voor jongeren onder de 16 jaar (kinderen) dienen de regels betreffende de niet toegestane werkzaamheden en arbeidsomstandigheden uiteraard ook in acht te worden

genomen ingeval van vrijwilligerswerk. Het kan natuurlijk niet zo zijn dat een kind van 14 of 15 jaar als vrijwilliger risicovolle werkzaamheden zou mogen verrichten die als betaalde kracht zijn verboden. Voor kinderen zal daarom geen onderscheid gemaakt worden tussen vrijwilligerswerk en andere werkzaamheden, mede om ontduiking van het algemene verbod op kinderarbeid te voorkomen.

Ook voor jeugdigen (16- en 17-jarigen) zal bij de uitwerking van de bepalingen in het Arbeidstijdenbesluit rekening worden gehouden met het feit dat bepaalde werkzaamheden voor deze categorie niet zijn toegestaan (nachtarbeid). Voor deze jongeren zullen eveneens de specifiek voor hen geldende arbo-voorschriften van kracht blijven.

Voor de afbakening van wat onder een vrijwilliger wordt verstaan zal worden aangesloten bij de definitie van vrijwilliger uit de Wet op de loonbelasting 1964, welke definitie ook in het voorstel van wet Wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 en enige andere wetten in verband met het vergroten van de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers voor het arbeidsomstandighedenbeleid is opgenomen<sup>1</sup>. Vertaald naar de voorbeelden die de leden van de CDA-fractie aanvoeren betekent de uitzondering van vrijwilligers dat er in beide voorbeelden geen belemmeringen zullen bestaan om naast het betaalde werk genoemde vrijwilligersactiviteiten te verrichten. Personen die naast hun vrijwilligerswerk een betaalde werkkring hebben zullen in die situaties primair zelf verantwoordelijk zijn voor een juiste afstemming van gecombineerde activiteiten. Publieke bescherming door middel van normeringen van arbeids- en rusttijdregelgeving met alle regeldruk en handhavingstaken die daaraan verbonden zijn, zal alleen nog van toepassing zijn indien sprake is van risico's waar extra bescherming geboden is, zoals bij de bovengenoemde kwetsbare groepen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of jongeren onder de 16 jaar op zondag geen vrijwilligerswerk mogen verrichten. Ook de leden van de fractie van D66 refereren hier aan. Anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstellen kunnen thans en ook volgens de nieuwe regels jongeren onder de 16 jaar meedoen aan vrijwilligerswerk, bijvoorbeeld in het kader van een sportevenement of theateruitvoering. Aan optredens of uitvoeringen die op niet-commerciële basis in de privé-sfeer plaatshebben (bijvoorbeeld op een familiefeest of binnen de eigen vereniging) worden geen voorwaarden gesteld.

In dergelijke situaties behoeft dus geen ontheffing te worden aangevraagd. Voor andersoortige activiteiten (buiten de privé-sfeer) gelden wel beperkende voorwaarden. Voor 13-, 14- en 15-jarigen gelden voor arbeid op zondag de regels die zijn opgenomen in de Nadere regelen kinderarbeid. Voor kinderen jonger dan 13 jaar kan voor optredens en uitvoeringen buiten de privé-sfeer toestemming verleend worden door middel van de afgifte van een ontheffing door de Arbeidsinspectie.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom de Arbeidstijdenwet niet van toepassing is op werknemers die tenminste drie keer het minimumloon verdienen.

Reeds de Arbeidswet 1919 kende een vergelijkbare loongrensbepaling die is overgenomen bij de totstandkoming van het Arbeidstijdenbesluit van 4 december 1995 omdat de arbeid van deze personen op grond van hun economische positie, zoveel mogelijk vrijheid behoort te worden gelaten (Stb. 1995, nr. 599, p. 36 e.v.). De uitzondering geldt alleen voorzover zij geen risicovolle arbeid of nachtarbeid verrichten. De SER heeft geadviseerd om de regelingen voor leidinggevenden die tenminste twee keer het bruto minimumloon verdienen en hoger personeel dat tenminste drie keer het bruto minimumloon verdient, gelijk te trekken. Daarbij zou voor beide groepen een loongrens moeten gelden van drie keer het bruto minimumloon.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 552 (artikel I, onderdeel A, onder 4).

Onder risicovolle arbeid wordt arbeid verstaan waaraan, of in rechtstreeks verband waarmee, ernstige gevaren voor de veiligheid of de gezondheid van personen zijn verbonden.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom deze uitzondering niet in de wet zelf wordt vastgelegd.

In het algemeen geldt dat de uitzonderingen op de Arbeidstijdenwet in het Arbeidstijdenbesluit bijeen zijn gezet. Het gaat hierbij om sectoren of vormen van arbeid, waarvoor afwijkende regels gelden, maar evenzeer om categorieën werknemers op wie de normen van de Arbeidstijdenwet gedeeltelijk of in het geheel niet van toepassing zijn. Een wijziging van het Arbeidstijdenbesluit kan ook snel tot stand worden gebracht wanneer mocht blijken dat de praktijk een uitzonderingsregel vereist.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de mogelijkheden om de wet van toepassing te verklaren op personen die geen werknemer zijn in de zin van de wet. Op grond van artikel 2:7 van de Arbeidstijdenwet is het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur ook de zelfstandig werkende geheel of gedeeltelijk onder de werking van de Arbeidstijdenwet te brengen. Dit moet dan noodzakelijk zijn ter voorkoming van ernstig gevaar voor de veiligheid of de gezondheid van derden. Op basis van dit artikel zijn de meeste materiële normen van de Arbeidstijdenwet ook van toepassing verklaard op zelfstandigen in het wegvervoer, de luchtvaart, de binnenvaart, de zeevaart, alsmede op registerloodsen, zelfstandigen die arbeid verrichten op of vanaf een mijnbouwwerk en zelfstandige duikers in de civiele onderwaterbouw.

#### **4.5 Invoering van de gewijzigde Arbeidstijdenwet**

Zowel de leden van de fracties van het CDA, de VVD als D66 hebben, onder andere bij de artikelsgewijze toelichting op artikel V, vragen gesteld over het overgangsrecht. De overgangsregeling ziet nu alleen op CAO's, terwijl ook andere collectieve regelingen, zoals rechtspositieregelingen voor overheidspersoneel uitdrukkelijk worden beoogd. De regering zal dit bij nota van wijziging herstellen. Artikel V zal daardoor gaan gelden voor alle collectieve regelingen als bedoeld in artikel 1:3 van de Arbeidstijdenwet. De RCO bepleit een nog ruimere overgangsregeling, waarbij ook voor regelingen als bedoeld in artikel 1:4 (gelijkgestelde regelingen) het overgangsrecht zou moeten gelden. In de memorie van toelichting op artikel V heeft de regering al aangegeven dit niet noodzakelijk te vinden. Regelingen waaromtrent de werkgever schriftelijke afspraken heeft gemaakt met het medezeggenschapsorgaan worden door dit wetsvoorstel niet gewijzigd en kunnen desgewenst voor of na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden aangepast. Voor collectieve regelingen als bedoeld in artikel 1:3 van de Arbeidstijdenwet geldt echter dat de wijziging van de Arbeidstijdenwet tot gevolg kan hebben dat afspraken in deze regelingen een andere materiële betekenis kunnen krijgen vanwege de doorwerking naar het ondernemingsniveau (memorie van toelichting pag. 15). Vandaar dat alleen voor deze categorie een overgangsrecht is gecreëerd.

Het wetsvoorstel heeft geen structurele financiële gevolgen voor de rijksbegroting. De verwachting is dat de kosten en opbrengsten (boetes) van de publieke handhaving tengevolge van de vereenvoudiging niet zullen wijzigen. Wel zal in het kader van de implementatie van het wetsvoorstel zoals te doen gebruikelijk voorlichting worden gegeven aan werkgevers en werknemers. Het voorlichtingsmateriaal zal worden geactualiseerd. Daarnaast zal onder meer gebruik gemaakt worden van attenderingsrondes in verschillende media en zullen de aanpassingen via intermediairs aan de werkgevers en werknemers bekend gemaakt worden.

## 5. GEVOLGEN VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

### *Bedrijfseffecten*

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is een kwantificering te geven in welke mate het wetsvoorstel bijdraagt aan een versterking van de economie en het verbeteren van bedrijfsprestaties. De leden van de SP-fractie vragen of een kwantificering van de werkgelegenheidseffecten en de effecten op het vestigingsklimaat tengevolge van het wetsvoorstel mogelijk zijn.

Een kwantificering van door deze leden gevraagde effecten kan niet worden gegeven. Voor het inzichtelijk maken van dergelijke effecten bestaat geen meetinstrumentarium. Evident is dat met het terugdringen van gedetailleerde regels de regeldruk voor bedrijven zal afnemen. Het inperken van gedetailleerde regels die in het verleden door codificatie van casuïstiek in de algemene regels terecht is gekomen zal ondernemingen meer ruimte bieden voor moderne, meer eigentijdse en innovatieve maatwerkafspraken. Dat zal kunnen leiden tot een grotere flexibiliteit ten aanzien van de inzet van het personeel, afhankelijk van welke afspraken daarover binnen ondernemingen tot stand zullen komen. De wet moet dergelijke afspraken niet in de weg staan, maar via wetgeving kunnen dergelijke afspraken niet worden afgedwongen. In hoeverre bedrijven de ruimte voor dergelijke maatwerkafspraken zullen benutten is op voorhand niet aan te geven. Van belang is dat de wet de grenzen afbakt waarbinnen de afspraken dienen te blijven. Grenzen die gesteld worden vanuit de primaire doelstelling van de onderhavige regelgeving, te weten het beschermen van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van werknemer, naast het vergemakkelijken van de werk en privé-combinaties.

De leden van de VVD-fractie vragen of de bedrijfseffecten van het wetsvoorstel nader gekwantificeerd kunnen worden. Een kwantificering van de bedrijfseffecten is niet te geven. Zoals opgemerkt in de memorie van toelichting bieden de voorgestelde wijzigingen ondernemingen de ruimte om tot roosters te komen die op de bedrijfssituatie zijn toegesneden. In welke mate ondernemingen algemene of meer specifieke aanpassingen zullen invoeren en andere afspraken zullen maken over de inzet van hun personeel is op voorhand niet te bepalen.

### *Administratieve lasten*

De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen wat het administratieve lasten niveau van de nieuwe Arbeidstijdenwet is en willen weten welk oordeel Actal daarover heeft gegeven.

Verreweg het grootste gedeelte van de administratieve lasten op het terrein van de Arbeidstijdenwet wordt veroorzaakt door de wettelijke verplichting het arbeidspatroon (dienstrooster) of wijzigingen daarin tenminste 28 dagen van te voren aan de werknemer kenbaar te maken. In het kader van de herziening van de Arbeidstijdenwet is overwogen om deze verplichting te laten vervallen. Daarmee zou een reductie worden bereikt van € 15,6 miljoen, zoals destijds volgens het EIM-model is berekend. De SER heeft in zijn advies over het voorstel van het kabinet om bekendmaking van het rooster niet langer als verplichting in de wet op te nemen, geadviseerd om de huidige regeling qua strekking maar met een iets andere formulering te laten voortbestaan. In het wetsvoorstel is dit overgenomen waardoor geen sprake zal zijn van een vermindering van de administratieve lasten.

De overige administratieve lasten van de huidige wet (€ 5,9 mln van totaal € 21,5 mln) worden voornamelijk veroorzaakt door de verplichting voor de werkgever om een deugdelijke registratie te voeren van de arbeids-

rusttijden van zijn werknemers (artikel 4:3 ATW). Deze bepaling is van belang voor het toezicht op de naleving van de wet en ondergaat geen wijziging in het wetsvoorstel.

Gevraagd naar het oordeel van Actal heeft Actal op 12 januari 2006 vastgesteld dat het wetsvoorstel geen bijdrage levert aan de vermindering van administratieve lasten.

De leden van de fractie van D66 stellen vast dat in de administratieve lasten niet de kosten van naleving, implementatie en handhaving zijn inbegrepen. Deze leden zien graag toegelicht wat het effect van het wetsvoorstel is als deze kostencategorieën wel in de beschouwing worden betrokken.

Met andere kosten dan die betreffende voorlichting van overheidswege wordt bij de implementatie van wetgeving in de ramingen geen rekening gehouden. De kosten van naleving verbonden aan de registratieverplichting van de werkgever die voor het toezicht op de naleving van groot belang is, zijn wel bekend (zie hierboven). Deze vallen overigens onder de definitie van administratieve lasten. De kosten van de handhaving voor bedrijven zijn vooraf niet in te schatten omdat op voorhand niet bekend is in welke mate de wet wordt nageleefd. Een onderneming kan met kosten geconfronteerd worden indien haar als gevolg van overtreding van de wet- en regelgeving door de Arbeidsinspectie een bestuurlijke boete wordt opgelegd. De verwachting bestaat dat in de publieke kosten van de handhaving betreffende de inzet van de Arbeidsinspectie geen wijzigingen zullen optreden.

### **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

De door de CDA-fractie gestelde vragen betreffende artikel I, onderdeel J, zijn beantwoord in paragraaf 4.3 bij het onderwerp dagelijkse en wekelijkse onafgebroken rusttijd.

De vragen van verschillende fracties betreffende artikel V zijn beantwoord in paragraaf 4.5. De vraag van de PvdA-fractie betreffende een moment van evaluatie is in de inleiding reeds beantwoord.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus