

Vergaderjaar 1994–1995

23 646

Bepalingen inzake de arbeids- en rusttijden (Arbeidstijdenwet)

Nr. 47

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELE- GENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 april 1995

Conform mijn toezegging op 5 april jl. bij de behandeling door uw Kamer in eerste termijn van het bovenvermelde wetsvoorstel, doe ik u onderstaand toekomen de antwoorden op een aantal feitelijke vragen van de heer Hofstra. Daarnaast heb ik toegezegd, in tweede termijn op een aantal onderwerpen te zullen terugkomen. Ten behoeve van de voorbereiding van die tweede termijn bied ik u hierbij die informatie aan.

Tevens doe ik u een zesde nota van wijziging toekomen.

Zorgtaken, beleidsvoering en mededeling

De heer Hofstra heeft gevraagd, of de normen van de standaard- en overlegregeling gebaseerd zijn op veiligheid, gezondheid en welzijn bij de arbeid of dat daarbij ook de combineerbaarheid van arbeid met zorgtaken en andere verantwoordelijkheden een rol heeft gespeeld.

In de eerste termijn heb ik uiteengezet wat de verhouding tussen standaard- en overlegregeling is: in de standaardregeling gaat het om normen die in zijn algemeenheid om redenen van veiligheid, gezondheid en welzijn aanvaardbaar zijn. Aangezien er arbeidsorganisaties en situaties denkbaar zijn die een ruimere normering toelaten, kunnen ruimere normen aanvaardbaar zijn. Dat vergt dan wel een afweging van alle terzake doende factoren, reden waarom aan het gebruik van die extra ruimte de eis van collectief overleg wordt gesteld. Ook bij de vaststelling van die normen gaat het er steeds om dat die aanvaardbaar moeten zijn vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid en welzijn.

Binnen de normen van de standaard- en overlegregeling moet de werkgever op grond van artikel 4:1 een beleid voor arbeids- en rusttijden opstellen. Bij de vaststelling daarvan dient rekening gehouden te worden met de combineerbaarheid van arbeid met zorgtaken en andere verantwoordelijkheden. De stelling die door een aantal leden naar voren is gebracht, dat de verwijzing naar de persoonlijke omstandigheden van de werknemer onnodig is omdat de werkgever vanuit zijn «goed werkgever-

schap» (artikel 1638z BW) al rekening houdt met die combineerbaarheid, betekent in extremo geredeneerd, dat het gehele arbeids(overeenkomsten)recht overbodig zou zijn als twee artikelen effectief zouden zijn: artikel 1638z («goed werkgeverschap») en artikel 1639d («goed werknemerschap»). Dit is naar mijn oordeel een te globale referentie, vandaar dat op onderdelen explicitering van beide principes noodzakelijk is. Voor de onderwerpen die van fundamenteel belang geacht worden, is explicitering dus de aangewezen weg.

Bij meerdere leden bestond onduidelijkheid over de vraag of de opdracht aan de werkgever, neergelegd in artikel 4:1, om bij de vaststelling van het beleid inzake arbeids- en rusttijden rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemers, een individuele aanspraak impliceerde. Voorts zijn vragen gesteld over de taak van de Inspectiedienst-SZW in dit verband.

De opdracht aan de werkgever om in het beleid rekening te houden met andere verantwoordelijkheden buiten de arbeid betekent dat er bij de totstandkoming van dat beleid een afweging wordt gemaakt tussen de belangen van de arbeidsorganisatie en de belangen van werknemers. Dát die afweging plaatsvindt, is nadrukkelijk een aandachtspunt bij het toezicht op de regelgeving door de Inspectiedienst-SZW, die zo nodig een eis tot naleving kan stellen. Indien door de Inspectiedienst-SZW een eis tot naleving wordt gesteld, zal in die eis worden aangegeven op welke concrete punten de werkgever niet aan zijn verplichting voldoet. Het vervolgens niet naleven van die punten door de werkgever levert een strafbaar feit op. Hóe dat gebeurt, dat wil zeggen: tot welke uitkomst het leidt, is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de werkgever. Als de werknemers menen dat die uitkomst onredelijk is, hebben zij in eerste instantie de mogelijkheid om via hun medezeggenschap het onderwerp aan te kaarten bij de werkgever. Zo nodig kunnen zij, eventueel met behulp van een vakbond, de werkgever via het civiele recht op zijn beleid aanspreken. Ook in het geval werknemers het beleid aanvaarden, maar de werkgever zich er niet aan houdt, staat de civielrechtelijke weg open.

Het zal van de inhoud van het beleid afhangen, dit in reactie op een vraag van de heer Van der Vlies, in hoeverre een werknemer, afhankelijk van de wijzigende omstandigheden, zijn of haar arbeids- en rusttijden kan aanpassen. Bij het opstellen van het wetsvoorstel is ervan uitgegaan, dat juist dankzij de opdracht aan de werkgever in het beleid rekening zal (moeten) worden gehouden met het feit dat werknemers in verschillende levensfasen verschillende, zich wijzigende, verantwoordelijkheden hebben.

De op basis van het vastgestelde beleid vastgelegde individuele arbeids- en rusttijden houden dus rekening met alle relevante doelstellingen. Indien de individuele arbeids- en rusttijden niet sporen met het vastgestelde beleid, staat opnieuw de weg van het civiele recht ter beschikking. Het vastgestelde beleid voorziet dus niet in de persoonlijke omstandigheden van één bepaalde werknemer: er is geen individuele aanspraak. Wel kan de werknemer proberen om zelf, dan wel via het medezeggenschapsorgaan of de collectieve arbeidsovereenkomst, het beleid te beïnvloeden.

Het voorgaande inzake de bemoeienis van de Inspectiedienst-SZW geldt ook voor artikel 4 van de Arbeidsomstandighedenwet. De eis tot naleving, te stellen door de Inspectiedienst-SZW heeft ook daar betrekking op het proces en niet op het resultaat daarvan. Door de integrale uitvoering van zowel het beleidsvoeringsartikel in het wetsvoorstel als in de Arbeidsomstandighedenwet, kan dat proces effectief en efficiënt plaatsvinden, terwijl tevens het toezicht erop langs uniforme wegen tot uitvoering kan

komen. Werkgever, werknemers, arbodiensten en bijzondere opsporingsdiensten vinden daardoor in de wetgeving duidelijke en eensluidende kaders waarlangs het proces kan verlopen. Om die reden moet het amendement van de heer Van Middelkoop (Kamerstukken II 1994/95, 23 646, nr. 21) worden ontraden.

Over het amendement van de heer Rosenmöller en Van Middelkoop (Kamerstukken II 1994/95, 23 646, nr. 42) heb ik in eerste termijn al een aantal opmerkingen gemaakt. Voor wat betreft de mededelingsverplichting, zou ik nog eens kijken naar de formulering van artikel 4:2, waar sprake is van een gebrekkig evenwicht tussen de eerste twee leden. In bijgaande zesde nota van wijziging wordt voorgesteld het artikel op dit punt te herformuleren.

Standaard- en overlegregeling

De heer Hofstra vroeg op hoeveel werknemers de standaardregeling in ieder geval van toepassing was, vanwege het feit dat zij noch onder een collectieve arbeidsovereenkomst of rechtspositieregeling vallen, noch in een arbeidsorganisatie werkzaam zijn waar een medezeggenschapsorgaan is.

Bekend is, dat 71% van de werknemers rechtstreeks of indirect onder een collectieve arbeidsovereenkomst of rechtspositieregeling valt. De medezeggenschap van werknemers vindt in de private sector ook een toenemend draagvlak; inmiddels is bij 70% van de bedrijfsvestigingen met meer dan 35 werknemers een ondernemingsraad geïnstalleerd. Tevens is bekend, dat bij 52% van de bedrijven zonder collectieve arbeidsovereenkomst wel een ondernemingsraad aanwezig is. Op grond van vooral deze getallen kan gesteld worden, dat op zo'n 800 000 werknemers uitsluitend de standaardregeling van toepassing is. Dit is ongeveer 12% van de beroepsbevolking.

In relatie met het voorgaande, meende de heer Hofstra, dat er toch een mogelijkheid zou moeten zijn om bij die arbeidsorganisaties waar op grond van het nu voorliggende wetsvoorstel per definitie de standaardregeling van toepassing is, de mogelijkheid moet worden gezien van een overlegregeling, af te spreken met een personeelsvertegenwoordiging.

Dit idee van de heer Hofstra is interessant, maar moet ook met de nodige omzichtigheid benaderd worden. Er moet namelijk voor gewaakt worden, dat de werkgever en de personeelsvertegenwoordiging in een dergelijk overleg niet als volwaardige partners kunnen opereren. Dit betekent bijvoorbeeld voor de personeelsvertegenwoordiging, dat er een duidelijke vertegenwoordigende relatie moet zijn met de achterban en dat de leden van de personeelsvertegenwoordiging ten opzichte van de werkgever een zekere onafhankelijke positie moeten kunnen innemen. Hiermee wordt eigenlijk het terrein van de Wet op de ondernemingsraden betreden. Zoals reeds in eerste termijn aangegeven, lijkt het dan ook meer op zijn plaats om daarover met elkaar bij de herziening van die wet te overleggen, en op dit moment dat aspect voor het onderhavige wetsvoorstel terzijde te leggen.

Zwangerschap

Over het arbeidsverbod rond de bevalling vroeg de heer Hofstra, of de voorgestelde regeling ruimer is dan hetgeen de EG-richtlijn «zwangere werkneemsters» voorschrijft.

Het is inderdaad zo, dat het wetsvoorstel in deze ruimer is dan de richtlijn. Dat is een bewuste keuze geweest. Allereerst is die keuze noodzakelijk vanuit de verplichtingen die uit ILO-Verdrag nr. 103 voortvloeien. Dit Verdrag schrijft voor, dat er ten minste 6 weken na de

bevalling geen arbeid mag worden verricht. De EG-richtlijn «zwangere werknemster» kent slechts een arbeidsverbod van 2 weken voor en/of na de bevalling. Voor het voldoen aan beide internationale verplichtingen moet er dus minstens een arbeidsverbod van 6 weken na de bevalling in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Ten tweede kent ook de bestaande Arbeidswet 1919 reeds een arbeidsverbod rond de datum van bevalling, zijnde 8 weken na de bevalling, welke tot 6 weken kan worden verminderd indien er 2 weken voor de bevalling niet is gewerkt. Het zou strijdig zijn met de doelstelling van de EG-richtlijn «zwangere werknemers» indien deze bepaling uit de Arbeidswet 1919 in het huidige wetsvoorstel wordt verslechterd. Ten derde speelt naast deze arbeidsverboden het niet-verplichte zwangerschaps- en bevallingsverlof een rol. De Ziektewet kent een flexibel zwangerschaps- en bevallingsverlof van ten minste 16 weken, dat in ieder geval de 4 weken voor de vermoedelijke datum van bevalling omvat. Deze termijn van 4 weken voor de bevalling is daarbij als «niet-flexibel» deel, en daarmee ook als semi-verplichtend (het verlof dat in deze periode niet wordt genomen, kan niet na de bevalling alsnog worden genoten), vastgelegd, omdat uit medisch onderzoek blijkt dat juist deze periode voor moeder en kind het meeste risico met zich brengt. In het wetsvoorstel wordt voor het arbeidsverbod een zodanige termijn neergelegd, dat deze zowel samenvalt met het «niet-flexibele» deel van het zwangerschaps- en bevallingsverlof, als met de bestaande voorschriften in de Arbeidswet 1919. Zowel vanuit een oogpunt van veiligheid, gezondheid en welzijn voor moeder en kind, als vanuit een oogpunt van consistent wetgeven, levert dit een heldere en inzichtelijke regeling op van de arbeid rond zwangerschap en bevalling.

Consignatie

In de eerste termijn is duidelijk gebleken, dat de regeling inzake consignatie ingewikkeld overkomt. Bij allen leeft de wens, dat die regeling inzichtelijker en begrijpelijker in het wetsvoorstel komt te staan. Nader beraad heeft geleerd, dat de vervlechting van de consignatie met andere voorschriften in het wetsvoorstel, zoals over de rusttijd, de arbeidstijd en de pauze, tot op het oog ingewikkelde dwarsverbanden blijft nopen. Het onderwerp consignatie zal daarom via het instrument van voorlichting bijzondere aandacht krijgen. Overigens heeft dit nader beraad ook tot de conclusie geleid, dat in twee leden van artikel 5:11 nog een dwarsverband ontbreekt. Bij zesde nota van wijziging is deze omissie gecorrigeerd.

Arbeidstijdenbesluit

Met name de heer Van der Vlies had behoefte aan meer duidelijkheid over het tijdstip waarop de regeling inzake het vervoer zijn beslag zou kunnen krijgen.

Zoals reeds bekend, dienen de regels voor het vervoer uiterlijk 3 jaren na publikatie van de Arbeidstijdenwet in het Staatsblad in werking te treden. Op dit moment zijn reeds goede vorderingen geboekt op weg naar een eerste concept van deze regels. Voor het wegvervoer speelt daarbij mee, dat in het kader van het project Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (zie Kamerstukken II 1994/95, 24 036, nr. 1) het huidige Rijtijdenbesluit opnieuw wordt gezien. Er wordt naar gestreefd om zo snel mogelijk na afronding van dit project het eerste concept voor een Arbeidstijdenbesluit vervoer aan de betrokken sectoren voor te leggen. De verwachting is, dat medio 1996 het besluit naar de Raad van State zou kunnen worden gestuurd.

Ook de sector van de podiumkunsten is door een aantal leden onder de aandacht gebracht. Op basis van het met de sector gevoerde overleg kan gesteld worden, dat – na een aantal aanpassingen – de in het Arbeids-

tijdenbesluit voorgenomen specifieke regeling een voor de sector goed werkbaar resultaat oplevert.

Zondagsarbeid

Naast de beantwoording van de feitelijke vragen, heb ik er, gezien de discussie in de eerste termijn, behoefte aan nog enige woorden te wijden aan het werken op zondag. Die discussie heeft zich geconcentreerd op de positie van de individuele werknemer en de begrippen «aard van de arbeid» en «bedrijfsomstandigheden». Deze drie elementen vormen de kern van de bestaande wet- en regelgeving op het terrein van de zondagsarbeid. Voor een goede afweging van alle reeds naar voren gebrachte argumenten over dit deel van het wetsvoorstel, acht ik het nuttig om ook de huidige (on)mogelijkheden voor zondagsarbeid in oenschouw te nemen.

De Arbeidswet 1919 kent in beginsel alleen voor fabrieken of werkplaatsen, winkels, kantoren, apotheken, pakhuizen en de badinrichtingen een verbod van zondagsarbeid. Voor de overige categorieën van de arbeid geldt, dat de wetgever het werken op zondag zonder nadere aanduiding accepteert. Het gaat dan om koffiehuis- en hotelpersoneel, verplegings- of verzorgingsinrichtingen, geneeskundigen en verloskundigen, zweminrichtingen, bioscopen en de zogenaamde restgroepen. Dat is vervolgens zodanig uitgewerkt, dat in de betreffende werktijdenbesluiten óf geen verbod van zondagsarbeid is opgenomen (de individuele werknemer kan dus alle zondagen werken) óf een regeling is voorgeschreven waarbij een aantal zondagen per jaar geen arbeid mag worden verricht (de zondag als bijzondere dag).

Bij die categorieën van de arbeid, waar in beginsel van een verbod van zondagsarbeid wordt gesproken, zijn in de betreffende werktijdenbesluiten door de wetgever op dit beginsel vele noodzakelijke uitzonderingen gemaakt. Zo beslaat hoofdstuk I van het Werktijdenbesluit voor fabrieken of werkplaatsen 20 paragrafen, waarvan er maar liefst 11 uitzonderingen bevatten op het beginsel van het verbod van zondagsarbeid. Die uitzonderingen vloeien voort uit een veelheid van objectieve redenen (onderhoudswerkzaamheden, voorbereidende werkzaamheden, seizoenarbeid, spoedeisende werkzaamheden en vele nader aangeduide typen van arbeid, al of niet in bepaalde continu-processen), welke of te relateren zijn aan de «aard van de arbeid» of de «bedrijfsomstandigheden», of aan beide.

Als sluitstuk op de regelgeving geldt, dat daar waar in de wet- of regelgeving geen rechtstreekse uitzonderingen op het verbod van zondagsarbeid zijn gegeven of de betreffende uitzonderingen geen of onvoldoende soelaas bieden, het mogelijk is om met een vergunning van de Inspectiedienst SZW op zondag te werken. De Inspectiedienst SZW toetst bij het verlenen van de betreffende vergunningen de technische of de maatschappelijke noodzaak voor het werken op zondag. Van de ongeveer 15 000 vergunningen die jaarlijks worden verleend, betreft 13% het werken op zondag, waarvan overigens het merendeel betrekking heeft op arbeid in fabrieken of werkplaatsen.

Ook voor alle rijksambtenaren geldt op grond van het Algemeen Rijksambtenarenreglement het beginsel dat op zondag niet wordt gewerkt. Dit beginsel kan opzij gezet worden, wanneer het dienstbelang dit onvermijdelijk maakt. Daarbij geldt dan wel, dat de betrokken werknemer op een minimum aantal voorgeschreven zondagen hoe dan ook geen arbeid mag verrichten. Het begrip «dienstbelang» kan hier gezien worden als een samentrekking van de begrippen «aard van de arbeid» en «bedrijfsomstandigheden».

Ook het Burgerlijk Wetboek gaat uit van het beginsel, dat de werkgever gehouden is de arbeid van de werknemer zodanig te regelen, dat deze geen zondagsarbeid verricht, tenzij het tegendeel bedongen is of uit de aard van de arbeid voortvloeit. Deze bepaling laat enerzijds door zijn «of»-constructie een grote vrijheid aan de private arbeidsovereenkomst om van het beginsel af te wijken, maar biedt anderzijds de contractspartijen bij de arbeid een grote zeggenschap over de condities voor het werken op zondag.

Het voorgaande betekent, dat op dit moment de wetgever ongeveer 40% van de beroepsbevolking zonder nadere criteria de mogelijkheid biedt om op zondag te kunnen werken, een andere 40% de mogelijkheid biedt om dat te doen wanneer de «aard van de arbeid» of de «bedrijfsomstandigheden» (het dienstbelang) dit noodzakelijk maakt en tenslotte de laatste 20% de mogelijkheid biedt om dit te doen nadat de technische of maatschappelijke noodzaak is vastgesteld en daartoe een vergunning is verleend. Het eerstgenoemde deel van de beroepsbevolking bevindt zich daarbij grofweg gesteld in de dienstensector, het laatstgenoemde deel in de industrie.

Worden deze ruime mogelijkheden tot het werken op zondag afgezet tegen de dagelijkse praktijk, dan blijkt dat slechts 17% van de beroepsbevolking wel eens op zondag arbeid verricht. Overigens is dat ten opzichte van de theoretische mogelijkheden geringe percentage verdeeld over praktisch alle bedrijfstakken en alle beroepen.

Uit deze vergelijking tussen de wet- en regelgeving enerzijds en de praktijk anderzijds, is een aantal conclusies voor het wetsvoorstel te trekken. De eerste conclusie is, dat waar de wetgever de zondag een bijzondere plaats in zijn regelgeving heeft gegeven, die plaats in de praktijk ook duidelijk naar voren komt. De tweede conclusie is, dat waar de wetgever nu tot in detail het werken op zondag regelt (het Werktijdenbesluit voor fabrieken of werkplaatsen), een vergunningstelsel onmisbaar is. De derde conclusie is, dat waar de wetgever niet of slechts zeer globaal regels over het werken op zondag stelt, de praktijk, dat wil zeggen werkgevers en werknemers, zichzelf beperkingen oplegt.

Hiermee wordt de kern van de zondag als bijzondere dag geraakt. Dat bijzondere is niet gelegen in de inhoud van de regel over zondagsarbeid, maar vloeit rechtstreeks voort uit de normen en waarden binnen de samenleving. De regels over zondagsarbeid moeten, zo leert de ervaring, zodanig ontworpen zijn, dat de waarden van de samenleving als geheel daarin hun ontplooiing kunnen vinden in een algemeen aanvaard evenwicht.

In het wetsvoorstel heeft het huidige BW-artikel mede model gestaan voor artikel 5:4. Het privaatrechtelijke «tenzij het tegendeel bedongen is» is in dat artikel gekoppeld aan de begrippen «aard van de arbeid» en «bedrijfsomstandigheden», begrippen die vanuit de bestaande wet- en regelgeving over arbeids- en rusttijden bezien gehanteerd worden als criteria voor het werken op zondag. Door de koppeling via de «en»-constructie worden de eerder geschetste publieke en private regels meer met elkaar verbonden dan nu het geval is. Daarbij heeft het wetsvoorstel een belangrijk neveneffect. Overal waar thans zonder meer op zondag mag worden gewerkt, vaak zonder verdere randvoorwaarden, geldt straks, dat er een basis moet zijn voor dat werken op zondag in de arbeid zelf of in de bedrijfsomstandigheden, waarbij in ieder geval een aantal malen per jaar op zondag niet gewerkt mag worden.

Het minimum aantal zondagen dat in ieder geval niet gewerkt mag worden, is een afgeleide van de huidige regelingen op basis van de Arbeidswet 1919. Bewust is daarbij geen onderscheid gemaakt tussen het aantal vrije zondagen verbonden aan het begrip «aard van de arbeid» en

het aantal vrije zondagen verbonden aan het begrip «bedrijfsomstandigheden», zoals in het amendement van de heer Van Middelkoop, mevrouw Bijleveld-Schouten en de heer Rosenmöller (Kamerstukken II 1994/95, 23 646, nr. 37). De bestaande wet- en regelgeving en de daarmee verbonden praktijk laten duidelijk zien dat beide begrippen naadloos in elkaar overlopen. Goed uitvoerbare en handhaafbare regelgeving kan in een dergelijk geval niet anders dan één normstelling geven. Het genoemde amendement leidt in deze tot een begrippenstrijd, die enerzijds voor de rechterlijke macht een complexe opgave is om ooit via jurisprudentie op te lossen, en anderzijds de Inspectiedienst SZW en het Openbaar Ministerie bij het succesvol handhaven van de zondagsbepaling uit de wet voortdurend voor grote problemen stelt.

Het mag tegen de achtergrond van het bovenstaande ook duidelijk zijn, dat het amendement van de heer Van der Vlies (Kamerstukken II 1994/95, 23 646, nr. 19) de reeds decennia lang bestaande en algemeen geaccepteerde praktijk voor een belangrijk deel onmogelijk maakt, en om die reden moet worden ontraden.

Het in het wetsvoorstel geformuleerde artikel 5:4 acht ik bestuurlijk, juridisch en maatschappelijk gezien in al zijn eenvoud een duidelijk en hanteerbaar wettelijk voorschrift, waarin naar mijn overtuiging de dynamiek van de samenleving op een goede wijze in banen wordt geleid.

Tot slot ligt er over de zondag nog een vraag van de heer Hofstra over de bedrijfseconomische gevolgen van de gelijkstelling van de zondag (artikel 5:1) aan dagen van een andere geloofsovertuiging.

Aangezien deze gelijkstelling nu reeds aanwezig is in artikel 13 van de Arbeidswet 1919, zijn geen bedrijfseconomische gevolgen te verwachten.

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