

Vergaderjaar 2000–2001

27 224

Voorstel van wet van de leden Bussemaker en Van Dijke tot wijziging van de Arbeidstijdenwet en het Burgerlijk Wetboek ter verruiming van zeggenschap van werknemers over arbeidstijden

Nr. 5

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

1. Algemeen

Op 23 november 1995 is de nieuwe Arbeidstijdenwet in het Staatsblad verschenen (Staatsblad 598). Deze wet verving de Arbeidswet uit 1919. Het doel van de Arbeidstijdenwet is het waarborgen van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de werknemers. Als tweede doelstelling geldt dat de regeling van werktijden de deelname aan het maatschappelijke leven niet te veel mag hinderen. In de Memorie van Toelichting komt deze tweede doelstelling onder meer tot uiting in het uitgangspunt dat de arbeidstijden dienen in te haken op het emancipatiebeleid en beleid met betrekking tot arbeid en zorg van de overheid tegemoet dient te komen aan de wens tot flexibele werktijden van werknemers.

De indieners van dit initiatiefwetsvoorstel constateren dat de vormgeving van arbeid en arbeidstijden de afgelopen jaren ingrijpend is veranderd. Zij hechten eraan te benadrukken van oordeel te zijn dat de recente economische ontwikkelingen vele positieve aspecten bevatten. Zo zijn de arbeidsparticipatie en de diversiteit binnen de arbeid toegenomen.

Tegelijkertijd hebben werknemers ook maatschappelijke en sociale taken en verantwoordelijkheden buiten de betaalde arbeid. Daarbij kan het gaan om de zorg voor kinderen of andere familieleden en vrienden; verrichten van vrijwilligerswerk of mantelzorg, maar ook om sociale activiteiten zoals deelname aan een sportclub of het dragen van verantwoordelijkheden binnen een kerkgenootschap. De eisen die in de sfeer van betaalde arbeid aan werknemers worden gesteld, kunnen belemmerend werken bij het dragen van andere verantwoordelijkheden en bij deelname aan het maatschappelijk leven. Globalisering van onze economie, continu processen in de industrie en flexibilisering van de arbeidstijden zijn slechts enkele factoren die een groot aanpassingsvermogen van werknemers vragen. Ook leiden deze ontwikkelingen er mede toe dat de hectiek in de samenleving toeneemt. Er wordt een steeds grotere flexibiliteit van mensen gevraagd. Dat geldt te meer waar werknemers weinig zeggenschap hebben over hun arbeidstijden, en flexibiliteit van werktijden eenzijdig vanuit het bedrijfsbelang wordt geformuleerd.

Er zijn verschillende signalen die erop wijzen dat de rust- en recuperatietijd van mensen steeds meer onder druk is komen te staan. Dat rechtvaardigt de vraag of deelnemers aan het arbeidsproces, onder andere als gevolg van een vergaande, door de bedrijfseconomie gestuurde flexibilisering van de arbeidstijden, niet overvraagd worden. Tijd lijkt in toenemende mate een schaars goed te worden: «strijd om tijd» is dan ook een belangrijk aandachtspunt en het belang daarvan zal alleen maar toenemen. Dat betreft enerzijds de afstemming van tijdsafspraken in de individuele agenda van mensen, en anderzijds de samenhang en afstemming van tijdsbesteding van individuen, groepen en de samenleving als geheel. Bij arbeidstijden is zowel het individuele niveau aan de orde (de wijze waarop individuele werknemers hun arbeidstijden kunnen beïnvloeden) als het collectieve niveau (de sociale organisatie of het collectieve ritme van de samenleving), in het bijzonder ten aanzien van de zondag.

Uit onderzoek blijkt dat flexibiliteit van de arbeid naast kansen ook bedreigingen met zich meebrengt ten aanzien van de werk- en leefdruk. Er is dan ook reden aan te nemen dat er vooralsnog geen evenwicht is gevonden tussen de eisen die enerzijds de economie en anderzijds de samenleving aan flexibilisering stellen. De economen Plantenga en Schippers tonen aan dat de hogere eisen die qua inzet gesteld worden aan het werk, o.a. ten aanzien van arbeidstijd en bereikbaarheid, nog geen tegenwicht vinden in instrumenten die werknemers in staat stellen op een adequate wijze met die hogere eisen om te gaan.¹ De Arbeidstijdenwet biedt kennelijk onvoldoende waarborgen op dit punt.

Dit baart de indieners van dit wetsvoorstel zorgen en zij zien daarom redenen werknemers meer rechten in handen te geven om zich adequaat te kunnen verweren tegen een al te grote aanslag van de economische dynamiek op hun mentale, fysieke en sociale spankracht. De indieners willen dan ook, in een tijd dat arbeidsverhoudingen in toenemende mate op maat gemaakt en geregeld worden en de werknemer op het niveau van het individu rechtsbescherming ontvangt, dat die bescherming wordt uitgebreid tot het recht op individuele zeggenschap over arbeids- en (collectieve) rusttijden. Dat sluit naar de mening van de indieners logischerwijze aan bij de huidige, positieve, ontwikkeling waarin keuzevrijheid van individuen en individualisering van arbeidsverhoudingen centraal staan. In dit verband wijzen de indieners op de ontwikkeling van de cafetaria- en casco-cao, waarin individuen meer en meer keuzemogelijkheden krijgen.

Eerder dit jaar is het initiatiefwetsvoorstel Gewetensbezwaren zondagsarbeid van het lid Bakker (Kamerstukken II 1999/2000, 27 075) ingediend. Dit heeft evenals het voorliggende wetsvoorstel betrekking op de rechtspositie van de werknemer bij bezwaren tegen zondagsarbeid. Beide voorstellen beogen een regeling te treffen met het oog op zondagsarbeid die voortvloeit uit de bedrijfsomstandigheden. In het initiatiefwetsvoorstel-Bakker wordt het recht al dan niet in te stemmen met zondagsarbeid beperkt tot gewetensbezwaarde werknemers. In het voorliggende voorstel wordt ervoor gekozen dat recht toe te kennen aan iedere werknemer, ongeacht achtergrond en aard van het bezwaar tegen zondagsarbeid. Overigens heeft dit wetsvoorstel een ruimere reikwijdte. Het heeft betrekking op de zeggenschap van werknemers ten aanzien van het vaststellen van arbeidstijden in het algemeen.

Het initiatief Bakker bevat een wettelijk verbod om bij sollicitaties onderscheid te maken wegens het hebben van (gewetens)bezwaren tegen het werken op zondag. De indieners hebben afgezien van een dergelijke bepaling. Daarentegen bevat het voorstel wel ontslagbescherming voor een werknemer die niet instemt met zondagsarbeid.

¹ Janneke Plantenga en Joop Schippers, *Arbeid, zorg en inkomen*. In: Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Meerjarennota Emancipatiebeleid: Achtergronddeel. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2000, p. 24.

2. Zeggenschap over arbeidstijden in relatie tot zorgtaken en andere maatschappelijke verantwoordelijkheden

Bij het streven het combineren van betaalde arbeid met zorgtaken en andere maatschappelijke verantwoordelijkheden beter mogelijk te maken speelt de indeling van tijd een cruciale rol. Al geruime tijd dicht men in ons land, in het beleid rond arbeid en zorg, een belangrijke rol toe aan de factor «tijd». Zo loopt Nederland voorop als het om deeltijdarbeid gaat, waar andere landen een strategie verkozen die primair gericht was op het concreet verlenen van diensten (kinderopvang) of geld. Het besef groeit steeds meer dat de verschillende dimensies niet los van elkaar kunnen worden gezien en een geïntegreerde benadering nodig is. Het belang van de factor «tijd» krijgt dan ook in toenemende mate de aandacht. Zo hebben de vroegere commissie dagindeling en de huidige Stuurgroep Dagindeling al meerdere malen gewezen op het ontbreken van samenhang in «tijd- en ruimte beleid», bijvoorbeeld in de afstemming tussen arbeidstijden, schooltijden, winkeltijden, en openingstijden van collectieve voorzieningen. De stuurgroep Dagindeling heeft voorgesteld om tot een geïntegreerde ordening van tijdsbeleid te komen.¹

De kansen om deel te nemen aan het arbeidsproces op een wijze die combinatie van arbeid, zorg en andere maatschappelijke verantwoordelijkheden mogelijk maken zijn de afgelopen tijd verruimd. Dat neemt niet weg dat deze toegenomen mogelijkheden lang niet in alle gevallen in vrijheid en passend bij de omstandigheden van werknemers ook daadwerkelijk kunnen worden ingevuld. Het Sociaal Cultureel Planbureau constateert in veel opzichten positieve effecten van veranderingen in tijdsordeningen die sinds 1975 zijn opgetreden, maar signaleert tegelijkertijd een nieuw beeld van «drukke deeltijders» waarin de combinatie van taken niet voor iedereen even soepel verloopt. In private huishoudens, zo stelt het SCP, wordt de oplossing voor coördinatieproblemen gezocht in flexibilisering van de tijdsordering. Aanzetten tot een zelfde oplossing in de formele economie stuiten echter op weerstand, omdat collectieve vormen van vrijetijdsbesteding en gezinsleven dan in het gedrang kunnen komen.² Ook Peters constateert in een promotieonderzoek over tijdsbesteding dat de vrije tijd van mannen en vrouwen in toenemende mate onder druk komt te staan. Mensen zijn meer tijd aan werk gaan besteden en hebben ingeleverd op uren besteed aan ontspanning; deeltijdarbeid en arbeidstijdverkorting ten spijt.³ Met name vrouwen zijn meer tijd gaan besteden aan betaalde arbeid terwijl mannen niet in dezelfde mate meer tijd zijn gaan besteden aan zorgtaken. Per saldo is de arbeidstijd van mannen en vrouwen binnen één huishouden toegenomen en is de tijd voor andere activiteiten afgenomen. Het wettelijke recht op aanpassing van de arbeidsduur (Wet Aanpassing Arbeidsduur, Stb. 114) beoogt hierin verbetering te bewerkstelligen. Deze wet vergroot weliswaar de zeggenschap van de werknemer over het aantal uren dat wordt gewerkt, maar gaat niet in op de vaststelling van de arbeidstijden.

De Arbeidstijdenwet noemt het bevorderen van de combineerbaarheid van arbeid en zorg, alsmede andere verantwoordelijkheden buiten de arbeid, expliciet in de considerans. De regeling van werktijden mag, anders gezegd, de deelname aan maatschappelijke activiteiten niet te veel beïnvloeden. Dat vertaalt zich onder meer in artikel 4.1., waar gesteld wordt dat de werkgever bij het vaststellen van de arbeidstijden, voor zover dat redelijkerwijs van hem gevegd kan worden, rekening houdt met de persoonlijke omstandigheden van de werknemer. Een stabiele en evenwichtige arbeidstijdenregeling draagt op individueel niveau bij aan keuzevrijheid, combinatie van diverse verantwoordelijkheden en aan het bevorderen van welzijn en tegengaan van stress, burn-out en ziekte met als mogelijk gevolg arbeidsongeschiktheid. Ook heeft het een belangrijke

¹ Stuurgroep Dagindeling, *4+2=7, Combineren van onderwijs, opvang en vrije tijd*. Den Haag 1999, p. 9.

² Sociaal Cultureel Planbureau, *Naar andere tijden?* Sociaal en Culturele Studies 29. Den Haag: SCP, 1999, 198–200.

³ Pascale Peters, *De kwetsbare uren van de vrije tijd. Nieuwe patronen van arbeid en vrije tijd in Nederland 1975–1995*. Amsterdam: Thela Thesis 2000.

maatschappelijke functie. Met name waar mensen gezamenlijk activiteiten ondernemen is het van belang dat zij uit kunnen gaan van een regelmatig en stabiel arbeidspatroon en zodoende afspraken buiten de sfeer van arbeid kunnen nakomen.

De indieners hebben niet de intentie de doelstellingen van de huidige Arbeidstijdenwet te wijzigen. Wél zijn zij van mening dat een aanpassing van de wet wenselijk is om de zeggenschap van individuele werknemers over hun arbeidstijd te vergroten, om zodoende de combinatie van betaalde arbeid en deelname aan het maatschappelijk leven, waaronder de combinatie van arbeid en zorg, te bevorderen. In de recente wetgeving rond het wettelijk recht op deeltijdarbeid en het wettelijk recht op ouderschapsverlof is sprake van een individueel recht. Deze rechten zijn de afgelopen jaren gerealiseerd om de werknemer een sterkere positie te geven bij het vaststellen van bijvoorbeeld de omvang van zijn arbeidstijd. Het gaat hier om een fundamenteel recht waar werknemers, in een arbeidsbestel dat in toenemende mate wordt ingericht op het individu, zelf keuzen kunnen maken. Die ontwikkeling houdt, zo zijn de indieners van mening, ook in dat een werknemer meer zeggenschap moet kunnen hebben over zijn arbeids- en rusttijden. Vanzelfsprekend dient hierbij op een evenwichtige wijze rekening te worden gehouden met gerechtvaardigde verlangens van werkgevers.

In de praktijk echter blijkt de geringe zeggenschap over arbeidstijden vaak een belemmering om op ontspannen wijze invulling te geven aan verschillende verantwoordelijkheden. De initiatiefnemers van het onderhavige wetsvoorstel zijn van mening dat het beleid erop gericht moet zijn een evenwichtiger combinatie van arbeid en andere maatschappelijke verantwoordelijkheden mogelijk te maken; én voor mannen én voor vrouwen.

3. Zeggenschap over arbeidstijden in relatie tot zondagsarbeid

In de Arbeidstijdenwet wordt, naast het belang van de combineerbaarheid van arbeid met andere verantwoordelijkheden van de werknemer, het belang van collectieve rustmomenten erkend. Tegen die achtergrond wordt het bijzondere karakter van de zondag benadrukt. De hoofdnorm in de Arbeidstijdenwet is dan ook: op zondag wordt er niet gewerkt. Tijdens de behandeling van deze wet in de Tweede Kamer werd dit door de minister ook met zoveel woorden gezegd: «(...) in de arbeidswetgeving is de volmondige erkenning opgenomen dat de zondag ook in de toekomst als een speciale dag wordt gezien, een dag waarop het normale regime van arbeids- en rusttijden niet van toepassing is», en werd erkend, «(...) dat er geen sprake is van 7 dagen volcontinu, maar dat de zondag een uitzonderlijke dag blijft».¹

De indieners van dit wetsvoorstel beseffen dat de eeuwen door verschillende is gedacht over de betekenis van de zondag. Zo heeft secularisatie ertoe bijgedragen dat het aantal mensen dat de zondag viert als een dag waarop met gelovigen wordt samengekomen is afgenomen. De zondag wordt door velen gebruikt voor sport, ontspanning of zorgtaken. Ook is de religieuze diversiteit toegenomen. De Arbeidstijdenwet voorziet in de daaruit voortvloeiende wensen via de bepaling dat werknemers die in verband met hun godsdienstige opvattingen de wekelijkse rustdag op een andere dag dan de zondag vieren, dit schriftelijk meedelen aan de werkgever. De werkgever dient een als zodanig door de werknemer aangegeven rustdag te respecteren (art 5.1.).

Secularisering en maatschappelijke variëteit nemen echter niet weg dat de zondag gold en geldt als een bijzondere dag. In Europa wordt de zondag

¹ TK 1994–1995, p. 66–3961.

gezien en beleefd als een collectieve rustdag. Maar ook buiten de groep die om religieuze redenen de zondag graag als collectieve rustdag beschouwen zijn er velen die om tal van andere redenen niet graag de zondag haar bijzondere karakter zouden willen ontnemen. De erkenning van de zondag als speciale dag, leidende tot de hoofdregel van «op zondag geen arbeid», impliceert een individueel recht op collectieve rust.

Deze implicatie sluit aan bij hier eerder genoemde recente wetgeving over arbeid en zorg. Het is niet goed in te zien waarom juist het recht op collectieve rust niet ook een individuele bescherming behoeft. De indieners van dit wetsvoorstel zijn van mening dat zij die de zondag als wekelijkse rustdag in ere willen houden en/of onvoldoende in staat zijn zich te voegen naar flexibele arbeidstijden of er simpelweg niet voor voelen in dat patroon mee te gaan, niet als gevolg daarvan in problemen mogen komen. De indieners beseffen dat voor sommigen, bijvoorbeeld jongeren en alleenstaanden, het (incidenteel) verrichten van arbeid op zondag, als dat op basis van vrijwilligheid gebeurt, aantrekkelijk kan zijn. Maar degenen die hierin niet mee willen of kunnen gaan mogen daartoe naar de mening van de indieners niet verplicht worden. Dat laatste nu, lijkt meer en meer aan de orde.

Zo een ontwikkeling is strijdig met wat de minister in 1995 tijdens de behandeling van de Arbeidstijdenwet voor ogen stond.¹ Hoewel met de inwerkingtreding van de nieuwe Arbeidstijdenwet het nieuwe begrip «bedrijfsomstandigheden» het naast de aard van de arbeid mogelijk maakte op zondag te werken, werd daarmee allerm minst beoogd de tot dan toe bestaande opvattingen over zondagsarbeid op te rekken. Op de vraag of de bestaande praktijk eerder zou worden ingeperkt dan verruimd antwoordde de minister bevestigend.² Ook is het in dit verband relevant erop te wijzen dat Nederland zich in het kader van het Europees Sociaal Handvest (artikel 5, lid 2) «verplicht om een wekelijkse rusttijd te waarborgen die zoveel mogelijk samenvalt met de dag die volgens traditie of gewoonte in het betrokken land of de betrokken streek als rustdag wordt erkend». Het behoeft geen betoog, dat dit in de Nederlandse situatie impliceert dat Nederland zich daarmee verplicht de zondag als rustdag te erkennen.

Bij dit alles spreekt het vanzelf dat wanneer de indieners spreken over zondagsarbeid en flexibele arbeidstijden zij niet doelen op sectoren waar dit inherent is aan de aard van het werk, zoals openbaar vervoer, proces- en energie-industrie, politie, boerenbedrijf en de zorgsector. Ook zij die om religieuze redenen bezwaar maken tegen zondagsarbeid doelen veelal niet op deze noodzakelijke arbeid, omdat deze werden en worden gezien als «werken der noodzakelijkheid» en «werken der barmhartigheid».

Waar meer en meer flexibiliteit ten aanzien van arbeidstijden een gewoonte werd, veranderde de opstelling van de werkgevers ten opzichte van hun personeel geleidelijk aan. Aanvankelijk was er begrip voor hen die in dit patroon niet vanzelfsprekend megingen. Thans eisen werkgevers in toenemende mate als vanzelfsprekend dat hun werknemers zich voegen naar de nieuwe arbeidstijden. Onderzoek naar ervaringen van werknemers met betrekking tot werktijden laat dat zien. Zo blijkt uit een inventarisatie onder de leden van FNV Bondgenoten en het CNV naar aanleiding van de evaluatie van de Winkeltijdenwet dat er veel klachten naar voren werden gebracht inzake werktijden. Uit dit onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de werknemers tegen zijn of haar wil op zondag of tijdens de avonduren werkt. Hoewel in verschillende CAO-en is geregeld dat werken op zondag in beginsel geschiedt op basis van vrijwilligheid, komt hier in de praktijk, zo blijkt uit dit onderzoek, weinig van terecht en voelen mensen zich door de werkgever of collega's regelmatig onder druk

¹ «(...) Hetzelfde geldt voor de «en»- in plaats van de «of»-constructie in het Burgerlijk Wetboek. Deze nieuwe elementen versterken in feite het uitgangspunt: er wordt niet gewerkt op zondag, tenzij.» TK 1994–1995, p. 72–4372

² TK 1994–1995, p. 72–4372.

gezet. Verder blijkt dat de zeggenschap over werken rusttijden eerder is afgenomen dan toegenomen en dat de compensatie voor het werken op bijzondere uren steeds vaker onder druk komt te staan en de CAO op dit punt steeds vaker niet wordt nageleefd. Met name in de DoeHetZelf- en de Wonen branche zijn de arbeidsomstandigheden verslechterd en is er sprake van een stijgend ziekteverzuim.

Ook onderzoek, door de Reformatorisch Maatschappelijke Unie (RMU) gehouden in 432 bedrijven, toont aan dat steeds meer bedrijven op zondag werken en dat zij die het bezwaarlijk vinden om op zondag te werken daadwerkelijk in problemen komen. Een aantal cijfers uit het RMU-onderzoek:

- 25% van de ondervraagde ondernemingen geeft aan op zondag te werken;
- 44% van de bedrijven geeft aan overeenstemming te hebben bereikt om op zondag te gaan werken met de individuele werknemer(s). Bij 8% is dit in de CAO geregeld. 24% heeft geen overleg gevoerd;
- 13% van de bedrijven heeft sinds de inwerkingtreding van de Arbeidstijdenwet het aannamebeleid verandert door zondagsarbeid als eis te stellen. 14% geeft aan dat dit altijd al een eis was. 23% vermoedt dat zondagsarbeid in de toekomst een eis gaat worden;
- 19% van de bedrijven geeft aan dat de huidige werknemers verplicht zijn om op zondag te werken;
- 22% van de bedrijven heeft werknemers in dienst met bezwaar tegen zondagsarbeid.

In een aanzienlijk deel van de bedrijven uit de steekproef (statistische betrouwbaarheid: 90%) blijken zich nu reeds problemen voor te doen of op afzienbare termijn te worden voorzien. Tegelijkertijd is in veel bedrijven nog niets geregeld, of wordt te kennen gegeven dat bezwaren tegen zondagsarbeid niet (zullen) worden gerespecteerd.

De indieners van dit wetsvoorstel menen op basis van eigen waarneming en mede op grond van hierboven genoemde inventarisatie en onderzoek dat verbetering van de rechtsbescherming van hen die het bezwaarlijk vinden om op zondag te werken noodzakelijk is. Voorkomen moet worden dat zij die bezwaar maken tegen werken op zondag ernstige beperkingen ondervinden bij het vinden van werk of bij het behoud van de baan die zij hebben. Bovendien vinden de indieners het behoud van de zondag als collectieve rustdag een zodanig na te streven doel dat zij die dat in hun persoonlijke leven vorm en inhoud wensen te geven daarin niet belemmerd mogen worden.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 (wijziging van de Arbeidstijdenwet)

De indieners stellen voor na artikel 4.1 een nieuw artikel 4:1a in te voegen over de vaststelling van het arbeidspatroon. Het eerste lid van het nieuwe artikel stelt dat de werkgever bij het vaststellen van de arbeidstijden rekening dient te houden met omstandigheden van de werknemer buiten de arbeid, en geeft expliciet aan dat onder die omstandigheden nadrukkelijk zorg(taken) voor kinderen, (afhankelijke) familieleden, verwanten en naasten alsmede maatschappelijke verantwoordelijkheden die door de werknemer worden gedragen, worden begrepen. Het nieuwe tweede lid verplicht de werkgever de arbeid, voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden verwacht, zodanig te organiseren dat de werknemer zoveel mogelijk in een bestendig en regelmatig patroon kan werken. Tezamen geven de twee leden (het nieuwe artikel 4:1a) een duidelijke norm aan ten aanzien van de vaststelling van het arbeidspatroon.

De indieners hebben de omschrijving van verantwoordelijkheden buiten de arbeid bewust breed geformuleerd; zij zijn van mening dat het niet aangaat dat de werkgever een eigen afweging maakt met welke zorgtaken en maatschappelijke verantwoordelijkheden hij rekening zou willen houden, en zodoende ook in de gelegenheid zou moeten worden gesteld de diverse verantwoordelijkheden van de werknemer in zijn privé-situatie te kunnen controleren, en hieraan een oordeel te verbinden.

De discussie over het vaststellen van arbeids- en rusttijden in relatie tot verantwoordelijkheden buiten de arbeid kent een voorgeschiedenis. Zij speelde een belangrijke rol bij de totstandkoming van de Arbeidstijdenwet uit 1995. De SER had in een meerderheidsadvies het voorstel gedaan om de considerans bij het wetsvoorstel uit te breiden met de zinsnede «en mede ter bevordering van de combinatie van arbeid en zorgtaken, alsmede andere verantwoordelijkheid buiten de arbeid». De regering heeft dit advies bij tweede Nota van Wijziging verwerkt in de considerans.¹

De verwerking van deze zinsnede is terug te vinden in artikel 4.1 van de wet dat luidt: «Bij het voeren van zijn algemeen ondernemingsbeleid richt de werkgever dit beleid, mede met het oog op de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid, op de arbeids- en rusttijden van de werknemers. Daarbij houdt hij, voor zover dat redelijkerwijs van hem geveerd kan worden, rekening met de persoonlijke omstandigheden van die werknemers».

De regering vertrouwde erop dat met de genoemde wijziging in de considerans en de verwerking daarvan in artikel 4.1. ontwikkelingen zouden worden ondersteund «waarbij mensen, in zeer verschillende verbanden en onder zeer diverse omstandigheden, steeds meer taken en verantwoordelijkheden, zoals betaalde arbeid, zorgtaken, burgerschapstaken, studie, sociale contacten en ontspanning, op elkaar af moeten stemmen».² De indieners van onderhavig wetsvoorstel zijn van mening dat de verwachting dat een en ander zou leiden tot een actievere afweging van de belangen van werkgever en werknemer bij de vormgeving van beleid rond arbeidstijden, onvoldoende is uitgekomen. Gelet op hierboven beschreven ontwikkelingen lijkt de verwachting gerechtvaardigd dat hierin op korte termijn geen verandering optreedt. De indieners erkennen dat de verantwoordelijkheid voor de vormgeving van het beleid rond arbeidstijden primair bij de werkgevers en werknemers ligt. Met het oog op de genoemde ontwikkeling zijn zij echter van oordeel dat de wetgever de regelgeving op dit punt dient aan te scherpen.³

De indieners stellen vervolgens voor om artikel 5.4 over zondagsarbeid van de Arbeidstijdenwet te veranderen. In dat artikel wordt een onderscheid gemaakt tussen arbeid op zondag die voortvloeit uit de aard van de arbeid, zoals bijvoorbeeld in de gezondheidszorg en openbaar vervoer), en arbeid op zondag waar bedrijfsomstandigheden dit noodzakelijk maken. Het gaat de indieners om dit laatste.

De huidige wet bepaalt dat op zondag kan worden gewerkt indien de bedrijfsomstandigheden dit noodzakelijk maken en overeenstemming is bereikt met ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging. De indieners stellen voor om hieraan een zin toe te voegen. De toevoeging bestaat hieruit dat de werknemer slechts arbeid op zondag verricht indien hij daarmee instemt. Uitgaande van de hoofdregel «geen arbeid op zondag» kan de individuele werknemer niet worden gedwongen op zondag te werken, ook als de werkgever met de ondernemingsraad overeenkomt dat zondagsarbeid tot de mogelijkheden behoort. De hoofdregel «geen arbeid op zondag» impliceert immers een individueel recht op het

¹ TK 1994–1995, 23 646, nr. 11, p. 6.

² Nota naar aanleiding van het verslag bij de Arbeidstijdenwet TK 1994–1995 23 646, nr. 11, p. 6.

³ Zie voor een soortgelijke opvatting het initiatiefvoorstel van de leden Rosenmöller, Van Nieuwenhoven en Bakker over deeltijdarbeid. TK 1997–1998, 25 902, nr. 3, p. 8.

genieten van collectieve (zondags)rust, waarbij individuele overeenstemming ter zake van de vaststelling van arbeid uitgangspunt moet zijn.

De indieners zien twee situaties voor zich waarbij de werkgever instemming aan de werknemer moet vragen. Zij onderscheiden een situatie van structurele verandering en van incidentele verandering.

In het eerste geval geldt dat, indien een bedrijf het voornemen bekend maakt door gewijzigde omstandigheden structureel op zondag arbeid te doen verrichten, en het medezeggenschapsorgaan daarmee instemt, de werkgever de individuele werknemer van die gewijzigde omstandigheid op de hoogte moet brengen en de instemming van de individuele werknemer moet krijgen. Een dergelijke situatie doet zich voor als een bedrijf in een geregeld patroon op zondag arbeid wil laten verrichten, bijvoorbeeld als gevolg van gebruikmaking van lokale regels voor openingstijden van winkels. De werkgever moet in die situatie eenmalig instemming van de werknemer vragen.

In het tweede geval gaat het om een incidentele situatie waarin van de werknemer gevraagd wordt om op zondag arbeid te verrichten. In dat geval is een werkgever verplicht, nadat het medezeggenschapsorgaan ermee heeft ingestemd dat zondagsarbeid als gevolg van bedrijfsomstandigheden mogelijk is, de individuele werknemer voor dat specifieke geval om instemming te vragen. Die situatie doet zich bijvoorbeeld voor als een bedrijf door bijzondere omstandigheden een order niet tijdig kan afleveren en arbeid op zondag om die reden noodzakelijk wordt geacht.

In beide gevallen gaan de indieners er van uit dat de werkgever bij een sollicitatieprocedure niet op voorhand van de werknemer mag vragen naar de bereidheid op zondag te werken.

De indieners realiseren zich dat de discussie over dit individuele recht een lange voorgeschiedenis kent. Zo werd reeds bij de behandeling van de Arbeidstijdenwet geopperd elke individuele werknemer het instemmingsrecht ten aanzien van zondagsarbeid te geven. Destijds werd deze optie als bezwaarlijk – voor de werkgever die dan met elke afzonderlijke werknemer overeenstemming zou dienen te bereiken – afgewezen. De Arbeidstijdenwet bepaalt uiteindelijk dat indien, naar het oordeel van de werkgever, bedrijfsomstandigheden zondagsarbeid noodzakelijk maken geen toestemming van elke individuele werknemer noodzakelijk is. Zondagsarbeid kan plaatsvinden indien overeenstemming is bereikt met de ondernemingsraad of personeelsvertegenwoordiging.

De zorgen die op dat punt tijdens de behandeling van de wet in de Kamer werden geuit blijken in de praktijk niet ongegrond. Bovendien geven de ontwikkelingen reden aan te nemen dat de situatie voor hen die niet op zondag wensen te werken verslechtert. Want hoewel er betrekkelijk weinig een beroep wordt gedaan op de mogelijkheid als gewetensbezwaarde ontheffing te krijgen voor het werken op zondag is er wel degelijk sprake van een afname van de individuele zeggenschap over arbeidstijden. Buiten het feit dat het nauwelijks verdedigbaar moet heten om hen die niet op zondag willen werken in de hoek van gewetensbezwaarden te plaatsen is het zeer verklaarbaar dat individuele werknemers van die mogelijkheid betrekkelijk weinig gebruik maken omdat weigeren op individueel niveau uitermate lastig is, zeker als er geen adequate rechtsbescherming bestaat. Op collectief niveau is deze bescherming thans te globaal verankerd (via het medezeggenschapsorgaan). De huidige formulering creëert bovendien veel onduidelijk in de relatie tussen de rol van het medezeggenschapsorgaan en het individuele instemmingsrecht van de werknemer. Gelet op het voorgaande zien de indieners van deze wet zich

genoodzaakt de formulering in de arbeidstijdenwet te verduidelijken om zodoende de rechtsbescherming van de (individuele) werknemer op dit punt te verbeteren.

Artikel II (Wijziging van het Burgerlijk Wetboek)

De indieners stellen voor een nieuw artikel toe te voegen aan artikel 670, boek 7 van het Burgerlijk Wetboek. Hiermee wordt beoogd dat een werkgever niet kan opzeggen slechts vanwege het feit dat de werknemer, om wat voor reden ook, weigert de bedongen of opgedragen arbeid – anders dan die voortvloeit uit de aard van de arbeid – op zondag te verrichten. De gekozen formulering is analoog aan de bepaling ten aanzien van ouderschapsverlof.

De indieners zijn van oordeel dat bij het niet verlenen van instemming verschillende motieven een rol kunnen spelen. Daarbij kan het gaan om godsdienstige, maar ook om sociale motieven. Het Burgerlijk Wetboek voorziet er thans in dat een beroep op een gewetensbezwaar (ook met betrekking tot het werken op zondag) niet tot ontslag mag leiden. De indieners van dit wetsvoorstel vinden het ongewenst dat werknemers zich slechts met een beroep op een gewetensbezwaar kunnen verweren tegen de dwang om op zondag te werken. Niet alleen vinden zij dat een beroep op een gewetensbezwaar een uitzondering behoort te blijven, maar ook achten zij het van belang dat iedereen die (een) andere reden(en) heeft om niet op zondag te willen werken niet gedwongen mag worden toch op zondag te werken en derhalve de nodige rechtsbescherming moet worden geboden. De voorgestelde wijziging voorziet daarin.

Het ligt voor de hand dat deze wetswijziging leidt tot een wijziging van artikel 5:1 van het Ontslagbesluit krachtens artikel 6 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA). Daarmee wordt bewerkt dat de instructie aan de regionale directeuren voor de arbeidsvoorziening bij het toepassen van de preventieve ontslagtoets (het al dan niet verlenen van een ontslagvergunning vooraf) aan het wetsvoorstel wordt aangepast, wanneer dit wetsvoorstel is aanvaard.

Bussemaker
Van Dijke