

---

Vergaderjaar 2000–2001

---

**27 865**

## **Evaluatie Arbeidstijdenwet**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2001

Hierbij doe ik toekomen het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de resultaten van het evaluatieonderzoek Arbeidstijdenwet. Dit onderzoek is u eerder toegezonden op 27 april jl.

Ik ben voornemens om, nadat zo nodig de voorstellen en conclusies van het kabinet naar aanleiding van de opvattingen van Uw Kamer zijn heroverwogen, deze voorstellen en conclusies voor advies voor te leggen aan de SER.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. A. F. G. Vermeend

## **1. Inleiding**

De Arbeidstijdenwet (ATW) is per 1 januari 1996 in werking getreden en is gefaseerd van toepassing geworden voor bijna alle sectoren van het Nederlandse bedrijfsleven en de overheid. De ATW kent een tweeledige doelstelling. Deze doelstellingen zijn de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van werknemers in verband met de arbeid en de combineerbaarheid van arbeid en zorgtaken en andere verantwoordelijkheden buiten de arbeid. Bij de uitwerking van deze doelstellingen is verder rekening gehouden met een aantal randvoorwaarden. Daarbij gaat het om het bieden van meer ruimte voor sociale partners, de moderne noties van medezeggenschap, het emancipatiebeleid van de overheid, de wens tot flexibilisering, het economisch functioneren van de onderneming, en een minimum aan administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven en de overheid.

## **2. Conclusies op hoofdlijnen**

In de uitkomsten van het evaluatieonderzoek ziet het kabinet geen aanleiding tot ingrijpende veranderingen in de normeringen en het uitgangspunt van een dubbel normstelsel. Het kabinet vindt wel dat de complexiteit van de regelgeving verminderd moet worden en dat de werking van de ATW op onderdelen kan worden verbeterd. Het overleg op ondernemingsniveau, tussen werkgever en medezeggenschapsorgaan, over arbeids- en rusttijden dient een impuls te krijgen. Het kabinet wil daarbij een zo groot mogelijke openheid en transparantie bereiken van het ondernemingsbeleid dat betrekking heeft op arbeids- en rusttijden. Het kabinet denkt daarbij aan de volgende maatregelen.

- Om de thans complexe wetssystematiek te vereenvoudigen kan de indeling van onderwerpen in de ATW in twee clusters worden afgeschaft. Afwijken van de standaardnorm wordt dan mogelijk zowel bij CAO als in overleg met een medezeggenschapsorgaan.
- Aan artikel 31b Wet op de ondernemingsraden kan worden toegevoegd dat de werkgever in zijn gegevensverstrekking over zijn sociaal beleid expliciet aandacht besteedt aan het arbeids- en rusttijden beleid.
- Het medezeggenschapsorgaan kan het recht worden toegekend op inzage in de wettelijk verplichte arbeidstijdenregistratie.
- Het informatieaanbod zal worden bekeken en zo nodig worden aangepast en uitgebreid om te zorgen voor meer kennis over en een betere toegankelijkheid van de ATW.
- Aan sociale partners kan worden gevraagd welke andere middelen kunnen worden ingezet om het overleg over arbeidstijden op sector- en ondernemingsniveau te stimuleren, het arbeidstijdenmanagement binnen bedrijven te verbeteren en de naleving van de ATW te bevorderen.

## **3. Internationale ontwikkelingen**

Ontwikkelingen op Europees niveau hebben steeds meer hun weerslag op het Nederlandse arbeids- en rusttijdenbeleid. In de ATW zijn onder andere de richtlijn betreffende de bescherming van jeugdigen op het werk (94/33/EG) en de richtlijn betreffende een aantal aspecten van de arbeidstijd (93/104/EG) geïmplementeerd. Deze laatste richtlijn is in 2000 aangepast (middels richtlijn 2000/34/EG), waardoor delen van deze richtlijn nu ook van toepassing zijn op de werknemers in de transportsectoren, in de off-shore, in de visserij en op artsen in opleiding. Daarnaast zijn er richtlijnen tot stand gekomen voor de zeevaart (1999/63/EG en 1999/95/EG) en de luchtvaart (2000/79/EG). Voor beide sectoren op basis van een akkoord tussen sociale partners in het kader van de Europese sociale dialoog. Een richtlijn voor het wegvervoer wordt op dit moment in tweede lezing in

behandeling bij het Europees Parlement. Ook wordt nog een aanvullende richtlijn voor de binnenvaart voorzien.

Het Europese Hof van Justitie in Luxemburg heeft op 3 oktober 2000 een uitspraak gedaan inzake de definitie van arbeidstijd zoals bedoeld in de arbeidstijdenrichtlijn 93/104/EG.

#### **4. Verschillende evaluatieonderzoeken**

Op basis van een vooronderzoek van IVA Tilburg heeft het bureau Regio-plan Onderzoek Advies en Informatie een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van de wet in de praktijk. In het onderzoek is met name gekeken naar de werking van de systematiek van de ATW en de vraag of de wet heeft bijgedragen aan het bereiken van de geformuleerde doelstellingen. Dit onderzoek bestaat uit de volgende deelonderzoeken:

- een onderzoek onder bedrijven en ondernemingsraden
- een onderzoek onder werknemers
- een cao onderzoek
- een onderzoek naar handhavingsaspecten
- een aantal casestudies.

De onderzoekers geven in het rapport aan dat het niet mogelijk is om de autonome effecten van de wet te meten. Dit vanwege de vele andere factoren die van invloed zijn op de uiteindelijke vormgeving van arbeidstijden binnen arbeidsorganisaties.

Daarom is gekozen voor een benadering waarbij de werking van de ATW in de praktijk in relatie tot de doelstellingen en aandachtspunten van de wet is onderzocht aan de hand van zowel cijfermatige informatie als ervaringen van alle direct betrokken partijen met de ATW: werkgevers, werknemers, cao partijen en ondernemingsraden en personeelsvertegenwoordigingen.

De Arbeidsinspectie verricht jaarlijks een onderzoek naar cao afspraken over arbeidstijden en naar de naleving van de ATW in de praktijk. Ook in 2000 heeft de AI een dergelijk onderzoek uitgevoerd. Het materiaal uit dit laatste onderzoek is door de AI verwerkt in een zelfstandig rapportage en is daarnaast ook gebruikt voor het onderzoek van het bureau Regio-plan Onderzoek Advies en Informatie.

Het onderdeel wegvervoer uit het Arbeidstijdenbesluit vervoer wordt thans apart geëvalueerd. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft hierbij het voortouw. Het onderzoeksrapport zal naar verwachting dit najaar aan de Eerste en Tweede Kamer worden aangeboden.

In 1997 zijn de werknemers in de zorgsectoren onder de werking van de ATW gebracht. Bij die gelegenheid is toegezegd dat bij de algemene evaluatie van de wet ook bekeken zal of er aanleiding bestaat om de zelfstandig medisch specialisten en de medisch specialisten in loondienst onder de normering van de ATW te brengen. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport laat op dit moment een onderzoek verrichten naar de arbeidstijden van medisch specialisten. De Eerste en Tweede Kamer zullen later dit jaar van de resultaten van dit onderzoek op de hoogte worden gebracht.

#### **5. Één regime voor alle sectoren**

Door de komst van de Arbeidstijdenwet zijn diverse wetten op het terrein van arbeids- en rusttijden voor diverse sectoren vervangen door één wettelijk regime. Zo zijn ondermeer de Arbeidswet 1919, de Stuwaardswet, de Rijttijdenwet en de Wet arbeids- en rusttijden zeescheepvaart vervallen.

Om ruimte voor flexibiliteit en maatwerk te creëren kent de ATW de mogelijkheid om in collectief overleg tussen werkgevers en werknemers voor een bedrijfstak of voor bedrijven afspraken te maken tot aan de grenzen van de overlegregeling.

Het Arbeidstijdenbesluit (ATB) maakt het daarnaast mogelijk om voor bepaalde situaties of voor bepaalde sectoren uitzonderingsmogelijkheden op de wettelijke normen te creëren.

Voor de vervoerssectoren zijn de afwijkingen op de wettelijke normen opgenomen in het Arbeidstijdenbesluit vervoer (ATB vervoer). Omdat bij de vervoerssectoren naast de arbeidsbescherming ook de verkeersveiligheid in het geding is, zijn de ministers van V&W en SZW beide verantwoordelijk voor het ATB vervoer.

De ATW kent nog de mogelijkheid in artikel 5:13 om een vrijstelling te verlenen. Deze mogelijkheid is in de wet opgenomen als experimenteer/vangnetbepaling.

In de eerste jaren na de inwerkingtreding zijn er twee knelpunteninventarisaties uitgevoerd. Oplossing voor deze knelpunten zijn tot stand gekomen in overleg met werkgevers en werknemersorganisaties en zijn opgenomen in het ATB. Hoewel de meeste knelpunten zich aandienen kort na inwerkingtreding van de ATW, worden er nog af en toe nieuwe knelpunten door sectoren aangemeld.

Afwijkingen in het ATB moeten beperkt blijven tot die situaties waarvoor geen andere organisatorische maatregelen mogelijk zijn om de knelpunten op te lossen. Daarbij wordt thans als beleidslijn aangehouden dat een verzoek tot het opnemen van een uitzondering in ATB in overweging wordt genomen wanneer sociale partners op basis van een door hen gezamenlijk gedragen analyse van de problematiek een voorstel doen voor een oplossing. De mogelijkheden van de van de Europese arbeidstijdenrichtlijn dienen daarbij in acht te worden genomen terwijl ook gekeken wordt naar de kaders die tot nu toe in het ATB zijn opgenomen.

Uit het evaluatieonderzoek komt naar voren dat het regime van een uniform (dubbel) normenstelsel in de ATW in combinatie met de mogelijkheid van specifieke uitzonderingen in het ATB van voor het merendeel van de arbeidsorganisaties voldoende flexibiliteit oplevert om de arbeid goed te kunnen organiseren en door werkgevers- en werknemersorganisaties wordt ondersteund. Hoewel sinds de inwerkingtreding van de ATW een redelijk groot aantal uitzonderingen in het ATB is opgenomen, wordt dit niet als probleem ervaren. Gezien het feit dat er voortdurend nieuwe sectoren met soms andere werkprocessen ontstaan en ook bestaande werkprocessen voortdurend aan verandering onderhevig zijn, zal het ook in de toekomst nodig zijn om uitzonderingen te kunnen maken.

Doordat nu alle sectoren onder één wet vallen wordt de noodzaak duidelijk om goed te regelen wat er van toepassing is wanneer een werknemer verschillende werkzaamheden verricht waarop verschillende uitzonderingen van toepassing zijn. Artikel 5:15 regelt deze zogenoemde «samenloop». In de praktijk bestaan er nog wat onduidelijkheden over dit artikel. Zo geeft het artikel onvoldoende duidelijkheid over welke normering er voor de langere termijn (week, 13 weken) geldt wanneer een werknemer verschillende soorten arbeid verricht en blijkt de in het artikel opgenomen formulering «ten aanzien van dezelfde arbeid» veel vragen op te roepen. Het kabinet zal nagaan hoe dit artikel kan worden verduidelijkt, zonder afbreuk te doen aan de waarde van dit artikel.

## 6. De systematiek van het dubbele normenstelsel

De wet kent een systeem van een dubbel normenstelsel. In beginsel zijn de standaardnormen van toepassing. Afwijken van de standaardnormen is echter mogelijk in collectief overleg tot aan de wettelijk aangegeven grenzen (overlegnormen). Collectief overleg houdt in de eerste plaats in CAO-overleg. Wanneer de CAO daartoe de ruimte biedt of wanneer er geen CAO is kan de werkgever ook met de OR of met de personeelsvertegenwoordiging (pvt) overleggen over afwijking van de standaardnormen. Het resultaat van dit overleg moet schriftelijk worden vastgelegd. Om aan te geven over welke onderwerpen de werkgever met een OR/pvt overleg kan voeren kent de wet twee clusters. Het eerste cluster omvat arbeidstijden, nachtarbeid en zondagsarbeid, het tweede cluster omvat rusttijden en pauzes. Wanneer er in de CAO een afspraak staat over een onderwerp uit een bepaald cluster, mogen er op ondernemingsniveau afspraken worden gemaakt over alle onderwerpen uit dat cluster. Uiteraard voorzover deze afspraken niet strijdig zijn met CAO-afspraken.

Deze systematiek wordt in de praktijk ingewikkeld gevonden. Onderzoekers constateren dat het niet altijd duidelijk is of men zich op CAO-niveau realiseert welke gevolgen afspraken op CAO-niveau hebben voor het ondernemingsniveau. Omgekeerd is een OR vaak niet bekend met de voorwaarden waaronder de overlegregeling mag worden toegepast. Uit de analyse van CAO-teksten blijkt verder dat in bijna alle CAO's wel een bepaling is opgenomen over arbeidstijd, bijvoorbeeld de wekelijkse arbeidsduur. In 55% van de CAO's zijn bepalingen over rusttijden opgenomen. Dit betekent dat in de praktijk in bijna 100% van de CAO's de mogelijkheid is geopend om op ondernemingsniveau afspraken te maken over onderwerpen uit het cluster arbeidstijden en in 55% van de CAO's uit het cluster rusttijden en pauzes.

Het kabinet is er voorstander van dat aan alle betrokkenen meer duidelijkheid ten aanzien van deze systematiek wordt verschaft en stelt zich daartoe de volgende vereenvoudiging voor.

Afwijken van de standaardnorm wordt mogelijk zowel bij CAO als in overleg met de OR/pvt door een wijziging van het huidige artikel 1:4 ATW. De bestaande indeling van ATW-onderwerpen in twee clusters zal worden afgeschaft. Het regelingsprimaat voor de CAO blijft bestaan: afspraken op ondernemingsniveau mogen niet in strijd zijn met de CAO.

De gevolgen van deze vereenvoudiging zijn minder ingrijpend zijn dan op het eerste gezicht lijkt omdat de huidige systematiek in de ATW al zo uitwerkt dat de speelruimte op ondernemingsniveau groot is. Ten opzichte van de huidige situatie wordt de kans op onbedoelde effecten van CAO-afspraken verminderd.

In het algemeen wordt het ondernemingsniveau in toenemende mate als het beste niveau voor dit soort afspraken beschouwd. De voorgestelde vereenvoudiging doet ook recht aan deze algemene opvatting.

De vereenvoudiging van de systematiek van de wet heeft gevolgen voor de toepassing van het vrijstellingsartikel 5:13 ATW. Bedrijven die onder een CAO vallen kunnen eerder dan tot nu toe het geval was buiten de CAO partijen om een vrijstellingsverzoek indienen. Dit acht het kabinet onwenselijk. Het gaat hier om het toestaan van afwijkingen op de wettelijke normen, waarbij het kabinet de mening van CAO partijen van groot belang vindt. Omdat de inbreng van CAO-partijen na het afschaffen van de clusterindeling minder wordt vindt het kabinet dat artikel 5:13 moeten worden geschrapt.

In de afgelopen jaren is zeer beperkt (slechts 2 maal) een vrijstelling verleend in het kader van artikel 5:13. De vrijstellingen die zijn verleend

hadden evengoed als afwijkingen in het ATB opgenomen kunnen worden. Het artikel heeft niet de functie vervuld waarvoor het aanvankelijk bedoeld was. Het artikel zorgt wel regelmatig voor verwarring omdat het nogal eens gezien wordt als ontheffingsartikel voor incidentele situaties en voor individuele bedrijven. Het verlenen van vrijstellingen maakt het systeem voor de handhaving en voor bedrijven onoverzichtelijk. Ook vanuit deze invalshoek bestaat er een goede reden om dit artikel te schrappen.

## **7. Het overleg op ondernemingsniveau**

Het overleg op ondernemingsniveau heeft binnen de ATW een belangrijke plaats toebedeeld gekregen. Deze ruimte sluit aan bij de aandachtspunten die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de wet: het bieden van meer ruimte voor sociale partners, moderne noties van medezeggenschap, de wens tot flexibilisering en het economisch functioneren van de onderneming.

Van de organisaties met een medezeggenschapsorgaan (OR of pvt) heeft 58% schriftelijke afspraken gemaakt over arbeids- of rusttijden. Het maken van afspraken gebeurt voornamelijk in grotere organisaties en organisaties met wisselende arbeidspatronen. Meestal vormen de schriftelijke afspraken de uitwerking van CAO-bepalingen.

Hoewel in een meerderheid van de organisaties met een OR/pvt wel afspraken zijn gemaakt over arbeids- en rusttijden betekent dit niet dat het ondernemingsbeleid inzake arbeids- en rusttijden en de onderwerpen die daarmee verband houden, regelmatig onderwerp zijn van overleg tussen de werkgever en de OR/pvt. In 5% van de organisaties met een OR/pvt zijn arbeids- en rusttijden een vast agendapunt op het overleg tussen OR/pvt en het management. In nog eens 7% van deze organisaties is sprake van een periodiek afzonderlijk arbeidstijdenoverleg.

Het overleg op ondernemingsniveau is in veel gevallen voor verbetering vatbaar. De inbreng van de OR/pvt verschilt sterk tussen organisaties. Naarmate organisaties groter zijn komt de OR vaker zelf met voorstellen maar het overheersende beeld uit de case-studies is dat ondernemingsraden op dit terrein vrij weinig initiatieven nemen en overwegend volgend opereren. De voorstellen van de werkgever worden vaak zonder veel discussie overgenomen. De OR/pvt blijkt verder niet altijd goed op de hoogte van de ervaringen en opvattingen van de achterban en wordt door de achterban dan ook niet echt als belangenbehartiger op dit terrein ervaren.

Gezien de centrale positie die het vertegenwoordigend overleg op ondernemingsniveau inneemt in de systematiek van de ATW, baart het tekortschieten van dit overleg zorgen.

Het overleg op ondernemingsniveau tussen werkgever en de medezeggenschapsorganen dient volgens het kabinet dan ook een impuls te krijgen. De algemene doelstelling die daarbij voor ogen staat is een zo groot mogelijke openheid en transparantie van het beleid dat in een onderneming gevoerd wordt met betrekking tot arbeids- en rusttijden.

Om dit te bereiken denkt het kabinet aan de volgende maatregelen. De werkgever is thans op grond van artikel 31b Wet op de ondernemingsraden (WOR) verplicht om tenminste eenmaal per jaar schriftelijk algemene gegevens te verstrekken over het sociale beleid van de werkgever. Daaraan kan worden toegevoegd dat daarbij expliciet aandacht wordt geschonken aan het gevoerde beleid ten aanzien van arbeidstijden. In deze verantwoording kan ook worden ingegaan op de manier waarop de werkgever is omgegaan met wensen van individuele werknemers over de spreiding van hun arbeidstijden.

De positie van de OR/pvt kan worden versterkt door deze medezeggenschapsorganen een instrument in handen te geven waarmee zij meer inzicht kunnen verkrijgen in de arbeids- en rusttijden in de onderneming. Daartoe overweegt het kabinet om aan de OR/pvt het recht te verschaffen op inzage in de arbeidstijdenregistratie van het bedrijf, die de werkgever op grond van de ATW verplicht is om bij te houden.

Nagegaan zal worden hoe vergroten van het totale informatieaanbod er voor kan zorgen voor een meer kennis en een betere toegankelijkheid van de ATW voor alle betrokkenen. Met het Gemeenschappelijk Begeleidingsinstituut Ondernemingsraden zal worden nagegaan of het cursusaanbod op dit terrein optimaal is. Voorts zal worden onderzocht of computer-toepassingen ontwikkeld kunnen worden waarmee op simpele wijze kan worden nagegaan of roosters binnen de normen van de ATW blijven en of betere roosters mogelijk zijn. Informatiemateriaal over risico's van afwijkende werktijden en over het maken van gezonde roosters, zou ondermeer via het internet beschikbaar kunnen worden gesteld. Wanneer de ATW zal worden aangepast zal in overleg met werkgevers- en werknemersorganisaties worden bekeken op welke wijze de voorlichting hierover vorm zal moeten krijgen.

Het kabinet wil samen met sociale partners nagaan welke effectieve andere methoden er nog zijn om het overleg over arbeidstijden op sector- en ondernemingsniveau te stimuleren, het arbeidstijdenmanagement binnen bedrijven te verbeteren, onder andere met het oog op de combineerbaarheid van arbeid en zorg en het verminderen van werkdruk, en de naleving van de ATW te bevorderen.

## **8. Het normenstelsel**

De ATW kent normen ten aanzien de maximale arbeidstijd per dag, per week en per 13 weken, de dagelijkse en wekelijkse rust, maximale arbeidstijden bij overwerk, pauzes, nachtarbeid, zondagsarbeid en consignatie. De normering is zodanig dat er op kortere termijn ruime normen kunnen gelden maar dat dan op langere termijn compensatie moet plaatsvinden. Zo kan bijvoorbeeld bij incidenteel overwerk 60 uur per week worden gewerkt, maar moet dit gecompenseerd worden naar een gemiddelde van 48 uur per week gerekend over een periode van 13 weken.

Het ATB kent een aantal algemene afwijkingen en aanvullingen, zoals aanwezigheidsdiensten, arbeid op een feestdag en noodzakelijke werkzaamheden. Daarnaast kent het ATB afwijkingen die voor bepaalde sectoren van toepassing zijn.

Op verzoek van de Tweede Kamer (motie Hofstra) is het ATB in 1997 aangepast. Daar waar knelpunten in de normering door veel sectoren werden gesignaleerd zijn de afwijkingmogelijkheden ook algemeen toepasbaar gemaakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor nachtarbeid en aanwezigheidsdiensten.

### *Flexibiliteit en belasting*

Uit het evaluatieonderzoek van Regioplan blijkt dat het grootste deel (77%) van de werkgevers goed uit de voeten kan met de normering van de wet. Van de werknemersvertegenwoordigers is 57% van mening dat de ruimte die de wet biedt zonder meer voldoende is om het werk te verdelen onder werknemers.

Een deel van de werkgevers geeft aan dat de wet niet altijd voldoende flexibiliteit biedt om piekdruktes op te vangen.

Verder blijkt dat 39% van de werknemers problemen ondervindt als gevolg van hun arbeids- en rusttijden. Het betreft problemen in de sociale sfeer, zoals het uitoefenen van hobby's en andere activiteiten, het onderhouden van sociale contacten en het verrichten van zorgtaken, maar ook klachten op het gebied van de lichamelijke en psychische gezondheid. Naarmate het arbeidspatroon van werknemers meer afwijkt van het «9 tot 5»-patroon doen zich meer problemen voor. Werknemers die nachtarbeid verrichten hebben de meeste problemen. Werknemers met een kleiner dienstverband ervaren minder problemen dan werknemers met een voltijd baan.

Het kabinet ziet in deze resultaten geen aanleiding tot aanpassing van de in de wet opgenomen normering. Een strengere normering lost niet perse de problemen op die werknemers ondervinden maar kan wel problemen veroorzaken voor het organiseren van de arbeid en het maken van roosters waarbij ook rekening is gehouden met de wensen van werknemers. De grote belasting voor werknemers van afwijkende werktijden geeft wel aan dat niet lichtvoetig moet worden omgegaan met het maken van afwijkingen in het ATB.

Wat betreft de flexibiliteit om onverwachte piekdruktes op te vangen zal het kabinet aan sociale partners vragen welke mogelijkheden zij zien om dit probleem op te lossen.

### *Werkdruk*

In het onderzoek van Regioplan wordt geconstateerd dat het onderwerp werkdruk wel een «hot-item» is waar in bedrijven en door OR-en veel over wordt gesproken, maar dat hierbij maar zelden een relatie wordt gelegd met arbeids- en rusttijden.

Het onderzoek geeft aan dat werknemers minder problemen ervaren wanneer er minder overgewerkt wordt. De relatie tussen overwerk en werkdruk is echter niet eenduidig. Overwerk kan een gevolg zijn van werkdruk (in geval werknemers overwerken omdat ze anders hun verantwoordelijkheden niet kunnen waarmaken) of een oorzaak daarvan zijn (werknemers ervaren een hoge werkdruk omdat ze veel moeten overwerken). Wanneer overwerk door werknemers als belastend wordt ervaren is er lang niet altijd sprake van een overschrijding van de normen van de ATW. De ATW stelt uiterste grenzen aan overwerk, maar kan daarmee niet voorkomen dat bijvoorbeeld werknemers die in deeltijd werken structureel overwerken. De problematiek van werkdruk dient in een breder kader te worden aangepakt. In het kader van de Arbo-convenanten is het bestrijden van werkdruk één van de onderwerpen waarover in hoog-risico-branches afspraken worden gemaakt. Het onderwerp overwerk wordt daarbij aan de orde worden gesteld.

### *Nachtarbeid*

Een groot deel van de uitzonderingen die in het ATB en ook in of op basis van het ATB vervoer zijn gemaakt hebben betrekking op nachtarbeid. De nadelige effecten van nachtarbeid op de lichamelijke en psychische gezondheid van werknemers, worden door de resultaten van dit onderzoek bevestigd. Werknemers die nachtarbeid verrichten ervaren meer problemen als gevolg van hun arbeidstijden dan werknemers die dat niet doen. Het evaluatie-onderzoek biedt zeker geen basis om over te gaan tot verruiming van de normen voor nachtarbeid. Het onderzoek heeft bovendien geen indicaties opgeleverd dat een verruiming van de normen voor nachtarbeid nodig zou zijn in verband met de bedrijfsvoering.

Wel zal er worden bekeken of het geven van voorlichting over schadelijke effecten van nachtarbeid en het ontwikkelen van instrumenten voor het

maken van «gezonde» roosters (met gebruik van IT-toepassingen) de problemen van werknemers die nachtarbeid verrichten, kunnen verminderen.

### *Bijzondere diensten*

De ATW en het ATB maken het mogelijk dat werknemers bijzondere diensten draaien, zoals consignatie, aanwezigheids- en bereikbaarheidsdiensten. Kenmerk van dergelijke diensten is dat een werknemer in principe niet werkt maar wel beschikbaar moet zijn om bij onvoorziene situaties direct aan het werk te kunnen gaan.

Het onderzoek van Regioplan bevestigt de bevindingen van het onderzoek «Werken bij nacht en ontij, een evaluatie van de consignatieregeling» dat in 1999 is uitgevoerd: werknemers vinden dergelijke bijzondere diensten belastend.

Naar aanleiding van het onderzoek uit 1999 zijn een aantal aanpassingen van de consignatieregeling doorgevoerd. Deze aanpassingen zijn in april 2001 van kracht geworden. Het kabinet vindt een verdere aanpassing van deze regels op dit moment niet nodig.

Het Europese Hof heeft in antwoord op een prejudiciële vraag van een Spaanse rechter bepaald dat van artsen in de onderhavige casus, die aanwezigheidsdiensten verrichten, de volledige tijd waarop ze aanwezig moeten zijn op de werkplek, als arbeidstijd moet worden aangemerkt (Simap-arrest, zaak C303/98, prejudiciële uitspraak met betrekking tot richtlijn 93/104 inzake arbeidstijden).

De Nederlandse wet- en regelgeving rekent alleen de tijd die een werknemer tijdens een aanwezigheidsdienst feitelijk werkt, als arbeidstijd. Nederland gaat er vooralsnog van uit dat het Simap-arrest geen gevolgen heeft voor de Nederlandse regelgeving, omdat de aanwezigheidsdiensten in de Nederlandse situatie verschillen van de wachtdiensten van de Spaanse artsen waar het arrest betrekking op heeft. De Europese Commissie heeft nog geen standpunt ingenomen over de interpretatie van dit arrest. Nederland wacht de interpretatie van de Commissie af voordat wordt definitief wordt vastgesteld of het arrest gevolgen moet hebben voor de Nederlandse regelgeving.

## **9. Combineerbaarheid van arbeid en zorgtaken**

Een van de doelstellingen van de ATW is het bevorderen van de combineerbaarheid van arbeid en zorg alsmede andere verantwoordelijkheden buiten de betaalde arbeid. Artikel 4:1 eerste lid ATW verplicht de werkgever om in zijn arbeidstijdenbeleid rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemers. Het beleid van de werkgever moet verder in samenhang worden gemaakt met de Risico inventarisatie en evaluatie (RI&E) die in de Arbowet verplicht is gesteld.

In het evaluatieonderzoek is nagegaan in hoeverre rekening wordt gehouden met de individuele wensen van werknemers. Van de werknemers denkt 35% dat de werkgever voldoende rekening houdt met hun belangen, volgens 43% is overleg over hun arbeidstijden mogelijk maar is uiteindelijk het belang van organisatie doorslaggevend. Over het algemeen zijn werkgevers, ondernemingsraden en werknemers van oordeel dat er bij de vaststelling van de arbeidstijden rekening gehouden wordt met de werknemer. In kleine organisaties wordt iets vaker rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van individuele werknemers dan in grote ondernemingen.

Eenderde van de ondervraagde werknemers heeft in de afgelopen vier jaar wensen gehad met betrekking tot hun eigen werktijden. Het gros van

de werknemers (89%) die iets willen veranderen met betrekking tot hun arbeids- en rusttijden heeft deze wens ook geuit naar hun werkgever. In ongeveer de helft van de gevallen heeft de werkgever voldaan aan de wens van de werknemer. Naarmate het arbeidspatroon meer afwijkt van het «9-5 patroon» hebben werknemers meer wensen maar wordt er ook minder vaak aan voldaan. Wanneer niet op het verzoek van de werknemer is ingegaan werd in de meeste gevallen aangegeven dat dit niet viel te combineren met de aard van het werk. 17% van de werknemers van wie de wens is afgewezen onderneemt een vervolgactie. Bij een kwart van hen wordt dan alsnog geheel of gedeeltelijk aan de wens voldaan.

De discussie op ondernemingsniveau over arbeidstijden kan verder versterkt worden door niet langer te bepalen dat het ondernemingsbeleid ter zake arbeids- en rusttijden gevoerd wordt in samenhang met maken in samenhang met het arbeidsomstandighedenbeleid (art. 4:1 lid 1 ATW) maar deze verplichting gedeeltelijk los te koppelen. De risico inventarisatie en evaluatie (RI&E), heeft met name betrekking op veiligheids- en gezondheidsaspecten en wordt door een Arbodienst wordt opgesteld. Het beleid van de werkgever waarin hij aangeeft hoe er rekening wordt gehouden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemers, komt daarbij vaak in het gedrang, omdat het om een andersoortige materie gaat. Er kan in de ATW een aparte verplichting worden opgenomen om in het arbeidstijdenbeleid rekening te houden met persoonlijke omstandigheden, zoals ook nu reeds het geval is, met een bijkomende verplichting om dit beleid te bespreken met het medezeggenschapsorgaan of belanghebbende werknemers. De huidige verplichting om het arbeidstijdenbeleid te voeren met het arbeidsomstandighedenbeleid blijft in stand maar ziet dan op veiligheids- en gezondheidsaspecten.

Aan het verbeteren van de combineerbaarheid van arbeid en zorgtaken kan, zo blijkt uit het onderzoek, nog het nodige worden verbeterd. Naast een versterking van het overleg op ondernemingsniveau, onder andere door een uitbreiding van de wettelijke mogelijkheden voor de medezeggenschapsorganen, is het van belang dat bedrijven worden gestimuleerd om een goed arbeidstijdmanagement te voeren. Onder meer uit de experimenten van het project Dagindeling blijkt dat op het terrein van arbeidstijdmanagement nog veel te winnen is.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet aanpassing arbeidsduur (WAA) in de Eerste Kamer is de vraag aan de orde geweest of niet in meer algemene zin in de ATW een individueel afdwingbaar recht voor werknemers gecreëerd zou moeten worden met betrekking tot de spreiding van de uren<sup>1</sup>.

In de WAA is bepaald dat de werkgever de spreiding van de uren vaststelt overeenkomstig de wensen van de werknemer, tenzij naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid de wens van de werknemer moet wijken voor het belang van de onderneming. Hierbij is aangesloten bij het algemene beginsel van goed werkgeverschap (art. 7:611 BW) dat leidend principe is bij het vaststellen of spreiden van arbeidsuren (het opstellen van roosters).

De verplichting in de WAA is gekoppeld aan een verandering van de contractuele arbeidsduur. De bepaling ten aanzien van de spreiding van de uren is in de WAA opgenomen omdat de wens van de werknemer tot aanpassing van de arbeidsduur zal in de meeste gevallen direct verbonden is met een voorkeur voor de spreiding van deze (nieuwe) uren in verband met zijn privé-omstandigheden.

---

<sup>1</sup> Handelingen EK, 1999-2000, nr. 16, pag. 633/634.

Ook werknemers, die geen aanpassing van de arbeidsduur wensen, kunnen eventuele wensen ten aanzien van de spreiding van de uren over de week kenbaar maken aan de werkgever. In dat geval is de werkgever op basis van het beginsel van «goed werkgeverschap» gehouden om de individuele wens en het collectieve belang tegen elkaar af te wegen op basis van de maatstaven van redelijkheid en billijkheid. De werkgever behoort in beginsel positief te reageren op redelijke voorstellen van de werknemer, die verband houden met zijn (gewijzigde) privé-omstandigheden. De werkgever mag dergelijke voorstellen alleen afwijzen wanneer aanvaarding, gegeven de omstandigheden, redelijkerwijs niet van hem kan worden gevraagd.

Zowel in het kader van de ATW als in het kader van de WAA stelt de werkgever naar de maatstaven van redelijkheid en billijkheid in individuele gevallen de spreiding van de uren over de week vast. Hij is uiteindelijk degene die verantwoordelijk is voor de efficiency en de effectiviteit van de bedrijfsvoering, waarbij opgemerkt dat het organiseren van de arbeid noodzakelijkerwijs plaatsvindt vanuit het collectief en niet vanuit het individu. De werkgever dient bij het organiseren van de arbeid binnen zijn onderneming de wensen en belangen van alle betrokkenen binnen zijn onderneming bij elkaar te brengen en tegen elkaar af te wegen. Deze afweging kan in het gedrang komen als aan de werknemer een individueel afdwingbaar recht wordt toegekend met betrekking tot de spreiding van de uren, waarbij het individuele belang per definitie voorrang heeft boven het collectieve belang. Een individueel belang kan immers strijdig zijn met het bedrijfsbelang waardoor het voor een werkgever onmogelijk wordt om een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering te voeren.

Uit het evaluatieonderzoek blijkt bovendien dat er voldoende ruimte bestaat voor werknemers om hun wensen met betrekking tot de eigen werktijden bij de werkgever aan de orde te stellen. De grenzen worden echter voornamelijk door de werkgever bepaald met een beroep op de aard van het werk of het bedrijfsbelang. Ook met het oog hierop is een zo groot mogelijk openheid van het ondernemingsbeleid inzake arbeidsrusttijden van belang. De voorgestelde aanpassing van artikel 31b WOR dient hieraan een bijdrage te leveren.

Gezien het bovenstaande is het kabinet van mening dat het niet wenselijk is om een individueel recht op aanpassing van arbeidstijden op te nemen in de ATW.

## **10. Bijzondere groepen**

De ATW geeft bijzondere aandacht aan een aantal bijzondere groepen: vrouwen in verband met zwangerschap en bevalling, kinderen (t/m 15 jaar) en jeugdigen (16- en 17-jaar).

### *Vrouwen in verband met zwangerschap en bevalling*

Ten aanzien van vrouwen in verband met zwangerschap en bevalling geeft de wet aan dat de werkgever verplicht is rekening te houden met de bijzondere situatie van deze vrouwen. Zo wordt o.a. bepaald dat zwangere vrouwen niet verplicht kunnen worden om overwerk te verrichten en dat zij recht hebben op extra pauzes. Na de bevalling wordt aan vrouwen die borstvoeding geven zoogrecht toegekend.

In het onderzoeksrapport «Werken bij nacht en ontij» (mei 1999) wordt ingegaan op de regeling in de ATW voor zwangere vrouwen met betrekking tot nachtarbeid. In dit rapport wordt geconcludeerd dat bedrijven ten aanzien van nachtarbeid door zwangere vrouwen hun verantwoordelijkheden nemen en dat de wettelijke bepaling afdoende is.

In het onderzoek van Regioplan wordt niet specifiek ingegaan op deze bijzondere groep. Er zijn geen signalen vanuit de praktijk of uit de onderzoeken waaruit zou blijken dat de regeling in de ATW voor vrouwen in verband met zwangerschap en bevalling problemen oplevert.

#### *«Kunstkinderen»*

De ATW kent een verbod van kinderarbeid voor kinderen tot en met 15 jaar. De wet biedt echter wel mogelijkheden om van dit verbod af te wijken. Voor kinderen tot 13 jaar is er een mogelijkheid om een ontheffing aan te vragen wanneer deze kinderen meewerken aan een optreden bijvoorbeeld op tv, in een musical, een modeshow of fotoreportage. De Arbeidsinspectie kan deze ontheffing verlenen. De kaders waaraan de Arbeidsinspectie de ontheffingverzoeken toetst zijn opgenomen in beleidsregels.

Gebleken is dat een beperkt aantal beleidsregels moeilijk handhaafbaar zijn of erg ver van de praktijk af staan. Om aan deze bezwaren tegemoet te komen zal worden nagegaan welke beleidsregels kunnen worden aangepast, zonder de normering voor deze «kunst-kinderen» substantieel te verruimen.

#### *Kinderen van 13–15 jaar*

De uitzonderingen voor kinderen vanaf 13 jaar op het verbod van kinderarbeid zijn vastgelegd in de «Nadere Regeling kinderarbeid».

Op 28 september 2000 is tijdens een algemeen overleg met de Vaste commissie voor SZW uitgebreid gesproken over de bijbanen van kinderen en jeugdigen. Dit overleg werd gevoerd aan de hand van de onderzoeksgegevens van het NIBUD en van de Arbeidsinspectie. De conclusie tijdens dit debat was dat er geen bezwaren tegen bijbanen van kinderen van 13 t/m 15 jaar en jeugdigen hoeven te zijn maar dat de kaders van de wettelijke regelingen in acht genomen moeten worden. Er bestond geen aanleiding deze kaders ter discussie te stellen

#### *Jeugdigen*

Jeugdigen van 16 en 17 jaar mogen wel arbeid verrichten. In de wet zijn wel bijzondere bepalingen opgenomen om een goede bescherming te bieden aan deze leeftijdsgroep, en hun onderwijs niet in het gedrang te laten komen.

In het hiervoor genoemde overleg met de Vaste Commissie is ook gesproken over deze leeftijdscategorie en was de conclusie dat het werken door jeugdigen geen probleem vormt zolang dit plaats vindt binnen de wettelijke kaders.

Onder andere in het jaarlijkse vakantiewerkerproject controleert de Arbeidsinspectie de wetgeving ten aanzien van kinderen en jeugdigen. Overtredingen worden regelmatig geconstateerd, er bestaat echter meestal wel begrip voor de regels die in de wet zijn gesteld. De regel dat jeugdigen niet zowel op zaterdag als op zondag mogen werken stuit echter wel regelmatig op onbegrip. Met name in vakantieperiodes wanneer jeugdigen vakantiewerk verrichten in sectoren als de horeca en de recreatie waarbij het in het weekend extra druk is, wordt noch door de werkgevers noch door de jeugdigen zelf het nut van deze wettelijke bepaling begrepen.

Op grond van onder andere de Europese richtlijn betreffende de bescherming van jongeren op het werk (richtlijn 94/33/EG) moeten jeugdigen, net als alle andere werknemers ten minste 36 uur aaneengesloten rust per week hebben. Werken op zowel zaterdag en zondag in een gewone schoolweek kan derhalve niet worden toegestaan. Het kabinet is wel voornemens om de regeling zodanig aan te passen dat in vakantieperiode of in

de zomermaanden op beide weekenddagen mag worden gewerkt, mits de jeugdigen wel op andere doordeweekse dagen vrij zijn.

## **11. Naleving en handhaving**

Het stelsel van standaard- en overlegnormen in de ATW heeft ook gevolgen voor de wijze waarop de handhaving van de ATW is ingericht. Als er sprake is van overtreding van normen uit de standaardregeling of van de afspraken uit een collectieve regeling moeten de betrokkenen handhaving langs civielrechtelijk weg afdwingen. De normen van de overlegregeling (de «uiterste grenzen») worden door de overheid gehandhaafd. Overtreding van de normen van de overlegregeling levert een strafbaar feit – een economisch delict – op. Een aantal diensten is verantwoordelijk voor deze publieke handhaving. In het evaluatieonderzoek is aandacht besteed aan de positie en de ervaringen van de Arbeidsinspectie, de Rijksverkeersinspectie, de Scheepvaartinspectie de Nationale luchtvaartautoriteit en het Openbaar Ministerie.

Uit het onderzoek van de Arbeidsinspectie blijkt dat in 10% van de onderzochte bedrijven één of meer normen van de standaardregeling worden overschreden. In 12% van de bedrijven worden één of meer normen van de overlegregeling overtreden. Daarbij moet bedacht worden dat in ongeveer de helft van de bedrijven altijd gewerkt wordt volgens een standaard «9 tot 5» patroon, zodat zij per definitie binnen de normen van de wet blijven. Van de bedrijven met meer wisselende arbeidspatronen, waarvoor de normen van de ATW dus bij uitstek relevant zijn, overtreedt 26% een of meer normen van de overlegregeling. Het gaat daarbij om structurele overtredingen, dus niet om incidenten. De bekendheid van werkgevers met de normen van de wet blijkt te wensen over te laten, vaak zijn zij zich er niet van bewust dat normen overtreden worden.

Werkgevers die weten dat zij de ATW overtreden achten de kans op ontdekking door de inspectiediensten gering. De controlecapaciteit van de handhavende instanties is beperkt in verhouding tot het aantal te controleren bedrijven. Dit probleem wordt binnen de Arbeidsinspectie onderzocht door de controle activiteiten systematisch te richten op zogenaamde risicosectoren. Dit zijn sectoren waarvan vermoed wordt dat arbeids- en rusttijden een risicofactor vormen voor de veiligheid- gezondheid en welzijn van de werknemer. Wanneer binnen een bepaalde sector aan een project wordt begonnen, wordt dit aan de hele sector bekendgemaakt en vindt vooraf overleg plaats met werkgevers- en werknemersorganisaties in de sector.

Verdere problemen die worden gesignaleerd hangen samen met het arbeidsintensieve karakter van de controles, de specifieke kennis die er voor nodig is en de afhankelijkheid van een goede arbeidstijdenregistratie door de werkgever.

Uit het evaluatieonderzoek van Regioplan blijkt dat er nauwelijks civielrechtelijke procedures gevoerd worden. Hoewel de juridische mogelijkheden aanwezig zijn voor werknemers, ondernemingsraden en vakorganisaties om naleving van de standaardregeling en collectieve afspraken civielrechtelijk af te dwingen, wordt van deze mogelijkheden nauwelijks gebruik gemaakt. Dit kan diverse oorzaken hebben: door de complexiteit van de systematiek kan onduidelijk zijn wat de afspraken zijn, problemen worden in de eerste plaats op de werkvloer opgelost of overschrijding van de regels wordt niet als zodanig storend ervaren dat een civielrechtelijke procedure wordt gestart.

Werknemers van wie een wens met betrekking tot arbeidstijden niet wordt gehonoreerd, ondernemen geen juridische vervolgstappen. Wel wordt in

een klein aantal gevallen contact gezocht met de ondernemingsraad of vakbond. In een incidenteel geval wordt een klacht bij de Arbeidsinspectie ingediend of wordt de werkgever op de regelgeving gewezen. Onbekendheid met de regelgeving, problemen op de werkvloer bij collega's en leidinggevenden en vrees voor nadelige gevolgen voor het dienstverband zijn, zo veronderstellen de onderzoekers, belemmeringen die werknemers er van weerhouden om stappen te ondernemen wanneer werkgevers normen overtreden of wensen niet honoreren.

De resultaten van beide onderzoeken geven de wenselijkheid aan van een effectieve en efficiënte publiekrechtelijke handhaving aan. Door de Arbeidsinspectie wordt in verscheidene opleidingstrajecten uitgebreid aandacht besteed aan de ATW. Daarnaast wordt de mogelijkheid onderzocht om inspecties door middel van elektronische hulpmiddelen en informatica te ondersteunen. Bij de voorbereiding van de diverse projecten wordt bijzondere aandacht geschonken aan de bevordering van uniformiteit van het handhavingsbeleid. Sedert 2000 wordt volgens de lijn van een modelwerkwijze voor inspecties ATW gewerkt. Sedert 2000 is het zwaartepunt van de controlecapaciteit van de Arbeidsinspectie voor de ATW gericht op sectoren waarvan bekend is dat arbeids- en rusttijden VGW-risico's opleveren. Bij het bepalen van deze risicosectoren speelt onder andere de mate waarin klachten over werk- en rusttijden bij de Arbeidsinspectie worden ingediend een rol.

De invoering van de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument biedt mogelijkheden om tot een lik op stuk benadering te komen bij ernstige overtredingen zoals bijvoorbeeld het niet voeren van een arbeidstijdenregistratie. Op dit moment wordt een daartoe strekkend wetsvoorstel voorbereid.

De mogelijkheden van de civielrechtelijke handhaving blijven grotendeels onbenut. Voor werknemers zijn er daarbij diverse belemmeringen onder andere de complexiteit van de regelgeving en het gebrek aan kennis over de normen die van toepassing zijn op basis van de ATW, de CAO of afspraken met de ondernemingsraad. De voorstellen die zijn gedaan om de complexiteit van de regelgeving te vereenvoudigen en de toegankelijkheid van en kennis over de ATW te vergroten, zullen deze belemmeringen voor een deel moeten wegnemen.

**Overzicht van verschillende maatregelen**  
(verwezen wordt naar de betreffende paragraaf)

**Wettelijke maatregelen**

*Ad 5) Eén regime voor alle sectoren*

- Verduidelijken art. 5:15 (samenloopartikel, regelt wat er van toepassing voor werknemers die verschillende werkzaamheden uitvoeren waarop verschillende regimes van toepassing zijn)

*Ad 6) Systematiek van het dubbele normenstelsel*

- Vereenvoudiging door gelijkstellen van overleg op CAO-niveau en overleg op ondernemingsniveau; afschaffen clusterindeling.
- Artikel 5:13 (experimenteerartikel) schrappen.

*Ad 7) Overleg op ondernemingsniveau*

- Invoeren van een recht op inzage arbeidstijdenregistratie voor OR/pvt.
- Werkgever verplichten om verantwoording af te leggen over zijn arbeidstijdenbeleid, inclusief de honorering van wensen van individuele werknemers over de spreiding van hun arbeidstijden (wijz. Art. 31b WOR)

*Ad 9) Combineerbaarheid van arbeid en zorgtaken*

- Het beleid waarin de werkgever aangeeft hoe hij rekening houdt met persoonlijke omstandigheden van de werknemer niet langer opnemen in de RI&E maar wordt apart met medezeggenschapsorganen besproken.

*Ad 10) Bijzondere groepen*

- De regels voor kinderen tot 12 jaar die meewerken aan voorstellingen e.d. op enkele punten worden aangepast in verband met de handhaafbaarheid en algemene maatschappelijke opvattingen
- De regel dat jeugdigen (16–17 jarigen) niet zowel op zaterdag als zondag mogen werken wordt voor de vakantieperiode in de zomermaanden versoepeld.

*Ad 11) Naleving en handhaving*

- Invoering bestuurlijke boete

**Beleidsmaatregelen**

*Ad 8) Overleg op ondernemingsniveau*

- Bieden van betere voorlichting, meer opleidingen en andere nuttige instrumenten (bijvoorbeeld gebruik van IT-toepassingen) aan leden van OR/pvt, werknemers en werkgevers om kennis over en toegankelijkheid van de ATW te vergroten.
- Met sociale partners nagaan welke andere effectieve methoden er nog zijn om het overleg op ondernemingsniveau over arbeids- en rusttijden te stimuleren, ook met het oog op de combineerbaarheid van arbeid en zorg en het bevorderen van de naleving.

*Ad 9) Combineerbaarheid van arbeid en zorgtaken*

- Versterken van het overleg op ondernemingsniveau (zie maatregel onder par. 8) en werkgevers stimuleren een goed arbeidstijdmanagement te voeren.

*Ad 11) Naleving en Handhaving*

- Kennis over en toegankelijkheid van ATW verbeteren door middel van meer voorlichting (zie ook maatregel onder par. 8)
- Met sociale partners nagaan welke mogelijkheden er nog zijn om naleving te verbeteren (zie ook maatregel onder par. 8)