



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De overheid treedt terug: de nieuwe Arbeidstijdenwet

Heerma van Voss, G.J.J.; Geers, A.J.C.M.

Citation

Heerma van Voss, G. J. J., & Geers, A. J. C. M. (1994). De overheid treedt terug: de nieuwe Arbeidstijdenwet. *Sociaal Recht*, 136-144. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/12182>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/12182>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De overheid treedt terug: de nieuwe Arbeidstijdenwet

Prof. mr. A.J.C.M. Geers en
mr. G.J.J. Heerma van Voss*

Met het voorstel voor een nieuwe Arbeidstijdenwet beoogt de overheid zich vergaand terug te trekken uit het toezicht op de arbeidstijden. Haar plaats moet grotendeels worden overgenomen door vakbonden en ondernemingsraden. De normering wordt in belangrijke mate in handen gelegd van de sociale partners. De emancipatiedoelstelling wordt in de nieuwe wet grotendeels verlaten.

1. Inleiding

'Het voorbereiden van nieuwe arbeidstijdenwetgeving is een omvangrijke en gecompliceerde opgave, daar het een materie betreft die enerzijds maatschappelijk en politiek gezien veel diverse belangen raakt, terwijl anderzijds rekening moet worden gehouden met vele praktische, juridische en internationaalrechtelijke kwesties. De sociale partners zijn van oudsher nauw betrokken bij deze materie; zij hebben dan ook ruime inspraak gehad bij de voorbereiding van de nieuwe wet.'¹ Deze zinnen uit de Memorie van toelichting bij de nieuwe Arbeidstijdenwet geven in een notedop zowel een indicatie van de complexiteit van de materie als een verklaring voor de lange voorbereidings-tijd van het wetsvoorstel dat thans bij de Tweede Kamer ligt.

1.1. Voorgeschiedenis

Tien jaar geleden werd de eerste concrete stap gezet door de toenmalige staatssecretaris van SZW met een *Discussienota herziening arbeids- en rusttijdenwetgeving*.² Weer drie jaar later bracht de Stichting van de Arbeid hierover een advies uit dat mede de basis vormde voor een *Hoofddlijnnnota Arbeidstijdenwet*.³ Te zamen met een schets van een voorontwerp van wet werd deze Hoofddlijnnnota in 1989 aan de SER en aan enkele andere adviesorganen voorgelegd. In 1992 werd door de SER een sterk verdeeld advies uitgebracht; de andere adviesorganen waren de SER al voorgegaan.⁴

Gedurende de loop van het tienjarig proces is een aantal uitgangspunten onveranderd gebleven: de nieuwe wet zou gekenmerkt moeten worden door eenvoud en doorzichtigheid; zij zou recht moeten doen aan de roep om flexibilisering en zij zou tegemoet moeten komen aan het streven naar meer medezeggenschap van werknemers in de arbeidssituatie en naar een grotere rol voor de sociale partners.

Daarnaast zijn er op grond van nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen andere uitgangspunten, doelstellingen en hoofddlijnen bijgekomen, weer geschrapt of juist geïntensiveerd. De Hoofddlijnnnota kiest als centrale doelstelling van de Arbeidstijdenwet: bescherming van de werknemers tegen arbeidstijden die de veiligheid en de gezondheid schaden of te zeer een deelname aan het maatschappelijk leven belemmeren. De nieuwe wet zou moeten gelden voor zowel het bedrijfsleven als de overheid en de gepremieerde en gesubsidieerde sector. Er wordt een *standaardregeling* in de wet opgenomen die zal gelden voor arbeidsorganisaties waar werkgevers niets overeengekomen zijn. In arbeidsorganisaties waarvoor een CAO geldt of overeenstemming is bereikt in het kader van het geor-

ganiseerd overleg van ambtenaren of waar de werkgever – bij het ontbreken van dergelijke CAO-bepalingen een afspraak heeft gemaakt met het medezeggenschapsorgaan zal de overlegregeling gelden. De *overlegregeling* geeft de minimumnormen aan binnen welke de overlegpartners dienen te blijven. Voor beide regelingen geldt een arbeidsverbod voor de zondag. Werknemers kunnen in beroep gaan wanneer een werkgever een vergunning bij de Arbeidsinspectie aanvraagt voor een afwijkende werktijdregeling, zoals bijvoorbeeld voor overwerk. Voorts bevat de Hoofddlijnnnota voorstellen over een verbod voor kinderarbeid, voor oudere werknemers en voor zwangere werkneemsters. Ten slotte worden regelingen voorgesteld voor meervoudige diensten (bijv. ploegendiensten), het beleid ten aanzien van nachtarbeid en de normen voor overwerk.

Hoewel de SER het eens is over de nieuwe systematiek van standaard- en overlegregeling bestaat voor het overige vrijwel nergens overeenstemming over. Het gaat daarbij vooral om principiële standpunten die de verschillende delen van de raad hebben over doelstelling en uitgangspunten van de wet, over de rol van de wetgever/overheid in relatie tot zelfregulering door sociale partners alsmede over de positie van de ondernemingsraad in relatie tot de CAO-regeling. Concreet zijn de belangrijkste verschillen dat de werknemers (gesteund door het merendeel van de kroonleden) de hoofddoelstelling van de wet, zoals geformuleerd in de Hoofddlijnnnota, ondersteunen. Het gaat dan met name om het tweede deel van de doelstelling dat de werktijden de deelname aan het maatschappelijk verkeer niet te zeer dienen te belemmeren. De werkgevers zijn tegen dit deel van de centrale doelstelling. Werknemers en werkgevers verschillen van mening over het antwoord op de vraag in hoeverre de regeling van arbeids- en rusttijden kan worden overgelaten aan het arbeidsmarktproces. De werknemers hechten daarbij méér dan de werkgevers aan een ordenende rol van de overheid. De werkgevers tot slot menen dat, indien er geen overlegsituatie bestaat die leidt tot het afsluiten van een CAO, òf dat werkgevers en werknemers om hen moverende redenen geen afspraken willen maken over een regeling over de arbeidstijden, aan afspraken met de ondernemingsraad een zelfde waarde dient te worden toegekend als aan afspraken die met de werknemersorganisaties worden gemaakt. De werknemers vinden dat dit geen recht doet aan de ordenende regiefunctie van bedrijfstakorganisaties.

2. Het wetsvoorstel

Op 16 maart van dit jaar ten slotte is het 'voorstel van wet, houdende bepalingen inzake de arbeids- en rusttijden (Arbeidstijdenwet)' bij de Tweede Kamer ingediend. De memorie van toelichting begint met het vermelden van een aantal nieuwe ontwikkelingen die zich parallel aan het totstandkomingsproces van het voorstel hebben voorgedaan. In de eerste plaats is dat de ontwikkeling op het terrein van de arbeidstijden zelf. Hierbij wordt met name gedoeld op het in 1988 ten behoeve van de groeiende vraag naar flexibilisering ingevoerde vergunningenbeleid arbeids- en rusttijden, waarmee als het ware al een voorschotje op de nieuwe wet werd genomen en op de ontwikkelingen binnen de Europese Unie. Met name is van belang de 'Richtlijn betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd'.⁵ In de tweede plaats wordt een belangrijke nieuwe ontwikkeling gevormd door de opvattingen over een terughoudend overheidsoptreden: het gaat alleen om een basisniveau van bescherming en ordening. De derde nieuwe ontwikkeling is de overweging dat op de arbeidsmarkt een liberalere vormgeving van de wettelijke arbeids- en rusttijden met meer mogelijkheden tot flexibilisering zal leiden tot een beter onder-

nemersklimaat. Tot slot dient een regeling op het gebied van de arbeids- en rusttijden in de lijn te liggen van de nieuwe ontwikkelingen in het arbeidsomstandighedenrecht dat zich onder meer richt op de uitvoering van EG-richtlijnen.

2.1. Doelstelling

De doelstelling van de wet is daardoor niet de ruim geformuleerde van de Hoofdpijnennota geworden. Het terugbrengen van de taak van de overheid tot het waarborgen van slechts een basisniveau aan bescherming betekent dat de doelstelling zich beperkt tot wettelijke regels 'met het oog op de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid'. Bij de uitwerking van de doelstelling van het wetsvoorstel is, vanuit de algemene overheidsdoelstelling van bevordering van de arbeidsparticipatie met de volgende 'aandachtspunten' rekening gehouden: 1) het bieden van meer ruimte voor de sociale partners, 2) het tegemoet komen aan de moderne noties van medezeggenschap, 3) het sporen met het emancipatiebeleid van de overheid, 4) het tegemoet komen aan de wens tot flexibilisering, 5) het niet te zeer belemmeren van de deelname aan het maatschappelijk leven, 6) het economisch functioneren van de onderneming en 7) het bewerkstelligen van een minimum aan administratieve verplichtingen.

2.2. Doelstelling en emancipatie

Volgens de considerans gaat het bij de wet om het waarborgen van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid. Het oorspronkelijk nog in de Hoofdpijnennota en de schets van een wetsvoorstel genoemde onderdeel van de doelstelling dat de wet mede zal beogen een bescherming tegen arbeidstijden die te zeer de deelname aan het maatschappelijk leven belemmeren is in het voorstel verdwenen. Dit element komt alleen nog terug in de memorie van toelichting, nevens geschikt aan de zes andere genoemde 'aandachtspunten'. De *meerderheid* van de SER (werknemers en bijna alle kroonleden) wenste wel opneming in de wet van dit onderdeel van de doelstelling. Uitdrukkelijk zou op deze manier de aandacht worden gevestigd op de relatie tussen arbeidsduur en arbeidstijdpatronen en de combineerbaarheid van arbeid en zorg. Daarom dienen er normen te zijn die de werkgever ten opzichte van de werknemer in acht dient te nemen zoals bijvoorbeeld de verplichting voor de werkgever om bij de vaststelling van arbeids- en rusttijden rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemer met name in verband met zijn of haar zorgtaken in de privé-sfeer.

Een *minderheid* van de SER heeft deze doelstelling dus afgewezen. Belangrijkste argumenten waren dat de waardering over wat al dan niet te zeer belemmerend is voor deelname aan het maatschappelijk leven in toenemende mate subjectief is bepaald. Bovendien moeten in toenemende mate preferenties van werknemers worden afgewogen resp. verzoend worden met de economische doelstellingen van de onderneming.

De *regering* kiest voor dit laatste standpunt. Bovendien vindt zij dat de overheid geen normen moet uitvaardigen met het oog op het mogelijk maken van het deelnemen aan het maatschappelijk leven. Volgens de regering dient de balans tussen de nodige zorg in de privé-sfeer en het economisch belang van de onderneming gevonden te worden in de onderneming. 'Het is een illusie te veronderstellen dat de overheid die door middel van algemene normering zou kunnen vastleggen c.q. afdwingen'.⁶ Zo blijft er niet veel over van de uitvoering van het in 1981 geratificeerde IAO-verdrag nr. 156, betreffende onder meer gelijke kansen voor arbeiders met gezinsverantwoordelijkheid.⁷ Wat te denken van de in woord en geschrift beleden emancipatie-idealen? 'Vanzelfsprekend heeft het kabinet bij de

uitwerking van dit wetsvoorstel rekening gehouden met haar (moet zijn: zijn, AG/GHvV) emancipatiedoelstelling', luidt het zelfverzekerd.⁸ Maar daar blijft het bij. Vergeten zijn de bij de begroting van het departement van SZW aangehaalde speerpunten van algemeen emancipatiebeleid waaronder de herverdeling van onbetaalde arbeid en in samenhang daarmee een vergroting van de zorgverantwoordelijkheid van mannen.⁹ De grote vrijheid om arbeidstijden vast te stellen op onregelmatige uren valt hier moeilijk mee te rijmen.¹⁰ Hoe anders klonk minister Aalberse tijdens zijn verdediging van de Arbeidswet 1919: '... niet de produktie, maar de producerende mens (moet) het uitgangspunt zijn bij de beoordeling van alle sociale wetgeving.' Het gaat daarbij immers ook om 'het levensgeluk, het geestelijk welzijn'.¹¹ En hierop aansluitend overwoog de Hoge Raad in 1939 'dat de strekking van die wet niet alleen is de arbeider voor overmatige vermoeidheid te behoeden, doch ook om hem de vrije beschikking te geven ten behoeve van eigen ontwikkeling en ontspanning en in het belang van zijn gezin'.¹²

2.3. Indeling

Het wetsvoorstel bestaat uit 12 hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bevat algemene bepalingen waarin onder meer de ruime definitie van de begrippen werkgever en werknemer wordt gegeven die ook de Arbeidsomstandighedenwet hanteert. Hierdoor vallen ook ambtenaren onder de wet en wordt ook diegene als werkgever gekwalificeerd die, zonder dat er sprake is van een arbeidsovereenkomst of een aanstelling, een ander onder zijn gezag arbeid laat verrichten. Hoofdstuk 2 handelt over het toepassingsgebied van de wet: de beperkingen (bijvoorbeeld ten aanzien van leerlingen en studenten), maar ook de uitbreiding, bijvoorbeeld tot zelfstandigen (bij AMvB) en de extra-territoriale werking (bijvoorbeeld arbeid op zeeschepen met Nederlandse vlag). Hoofdstuk 3 handelt over het verbod van kinderarbeid. Hoofdstuk 4 geeft een aantal algemene verplichtingen. Hoofdstuk 5 is het hart van het voorstel. Het geeft de regeling van de arbeids- en rusttijden. Hoofdstuk 6 behandelt de medezeggenschapsaspecten. Hoofdstuk 7 bevat een aantal overige bestuursrechtelijke aspecten. Hoofdstuk 8 regelt het toezicht. De hoofdstukken 9 en 10 zijn gereserveerd in verband met de ontwikkelingen op het terrein van de bestuursrechtelijke handhaving en de zelfstandige bestuursorganen. De hoofdstukken 11 en 12 tenslotte bevatten de strafbaarstelling en de overgangs- en slotbepalingen.

Naast de doelstelling van de wetgever zoals die in de considerans is opgenomen en het ruime toepassingsgebied¹³ zijn de belangrijkste nieuwe punten in vergelijking met de huidige Arbeidswet 1919 de volgende.

2.4. Onderwerpsgewijze benadering

Anders dan de sectorgewijze benadering van nu is het nieuwe uitgangspunt de onderwerpsgewijze benadering. Dit betekent dat alle onderwerpen, zoals de arbeidstijd, de nachtarbeid, de rusttijd, het wettelijk kader vormen voor alle arbeidsorganisaties (bedrijfsleven of overheid). Afwijkingen – alleen als ze noodzakelijk zijn – worden geregeld bij AMvB. Behalve praktische argumenten is er ook een meer principieel argument dat pleit voor de onderwerpsgewijze benadering. Nu het wetsvoorstel immers uitgaat van een minimumniveau aan bescherming zal dat niveau in beginsel ook voor iedereen in elke sector moeten gelden.

2.5. Nieuwe systematiek

Centraal in het voorstel is de nieuwe systematiek van standaard- en overlegregeling. Het was oorspronkelijk een voorstel van de Stichting van de Arbeid en is ook door de SER om-

armd. De standaardregeling biedt in principe in alle sectoren van arbeid een waarborg voor een basisniveau aan arbeidsbescherming. Het normencomplex van de standaardregeling kortom 'geeft de randvoorwaarden weer waarbinnen de concrete werktijdregeling tot stand moet komen'.¹⁴ Bij collectieve regeling mag van de standaardregeling worden afgeweken tot aan de grenzen van de overlegregeling. Vergunning van de overheid is niet nodig. De (strafrechtelijk gesanctioneerde) normen van de overlegregeling vormen aldus, anders dan de standaardregeling, het *minimum* niveau aan bescherming. Onder collectieve regeling wordt in eerste instantie verstaan afspraken tussen werkgever(s)organisaties en werknemersorganisaties in zowel de publieke als private sector. Waar geen overlegsituatie bestaat of waar organisaties er geheel of gedeeltelijk van af hebben gezien om afspraken te maken worden afspraken met het medezeggenschapsorgaan over arbeids- en rusttijden gelijkgesteld aan een collectieve regeling. Indien geen afspraken zijn gemaakt in het kader van een collectieve regeling geldt dus onverkort de standaardregeling. Nieuw is ook, maar wel in het verlengde van het bovenstaande, dat werkgevers en werknemers een belangrijke rol spelen bij de handhaving van de arbeids- en rusttijdenregeling.

2.6. De rol van de sociale partners en de ondernemingsraad

Belangrijk in het wetsvoorstel is de rol die is toegedacht aan de sociale partners en de ondernemingsraad. Bij het treffen van een collectieve regeling wordt in eerste instantie gedacht aan afspraken tussen werkgevers en werknemersorganisaties en tussen een werkgever en werknemersorganisaties, zowel in de publieke als in de private sector. Dus om regelingen vervat in CAO's, verordeningen en ambtenarenreglementen. Waar die regeling ontbreken kunnen schriftelijke afspraken worden gemaakt met het medezeggenschapsorgaan, veelal de ondernemingsraad. In het wetsvoorstel worden deze tweede categorie-regelingen gelijk gesteld met de eerste (art. 1:3-4). In de memorie van toelichting wordt het primaat aan de eerste categorie gegeven.

De regeling lijkt mee te brengen dat een werkgever gebonden moet zijn aan de CAO, hetzij door zijn lidmaatschap van de werkgeversorganisatie die de CAO afsluit of zijn eigen partij-zijn bij de overeenkomst, hetzij door algemeen-verbindendverklaring van de bepalingen van een CAO die de collectieve regeling bevatten. Deze werkgever is dan gemachtigd de overeengekomen collectieve regeling toe te passen zolang deze binnen de overlegregeling past. In principe lijkt het overigens ook mogelijk een CAO af te sluiten die uitsluitend bestaat uit zo'n collectieve regeling.

Wordt een collectieve regeling getroffen met de ondernemingsraad dan zou dit kunnen worden beschouwd als een regeling van de werktijden als bedoeld in art. 27 WOR. In dat geval zou deze regeling slechts mogelijk zijn indien de kwestie niet inhoudelijk is geregeld in de CAO.

Interessant wordt het nu wanneer voor de onderneming twee collectieve regelingen gelden, één met de vakbond en één met de ondernemingsraad. In het algemeen zal die met de ondernemingsraad ruimer zijn, anders was deze niet nodig. De wet zegt niets over deze samenloop. Alleen uit de memorie van toelichting kan men opmaken dat beoogd is dat de CAO het primaat heeft. Hier staat dat dit zou blijken uit het feit dat de OR-regeling daaraan is 'gelijk gesteld'. Het is echter wel een opmerkelijke uitleg van het woord 'gelijk' als men daarmee 'secundair' bedoelt. Een en ander vloeit volgens deze passage in de toelichting ook logischerwijs voort uit het gegeven, dat afspraken van een medezeggenschapsorgaan geen directe doorwerking ken-

nen in de individuele arbeidsovereenkomsten van werknemers, terwijl dit voor CAO-afspraken wel geldt. Dit argument is echter niet zo sterk, omdat voor de ongebonden werknemers de CAO (die niet algemeen verbindend is verklaard) net zo min doorwerkt in de individuele arbeidsovereenkomst als de regeling met de OR. Deze zinnen lijken dus vooral bedoeld om de vakbeweging tegemoet te komen in haar – soms wat theoretische – vrees dat de ondernemingsraad de rol van de vakbeweging bedreigt. Maar als men die tegemoetkoming wil doen, zou men haar dan niet in de tekst van de wet tot uitdrukking moeten brengen?

Wel regelt de wet de nawerking van de collectieve regeling. Indien het tijdvak is verstreken werkt deze nog maximaal drie jaar na, tenzij eerder een nieuwe regeling is tot stand gekomen.

3. Normering

De nieuwe normstelling van de Arbeidstijdenwet betekent een belangrijke vereenvoudiging ten opzichte van de geldende Arbeidswet 1919. In deze wet werden de arbeidstijden immers per sector uitgewerkt in gedetailleerde werktijdenbesluiten.¹⁵ In de Arbeidstijdenwet is gekozen voor een globalere algemene normstelling. In de bij dit artikel afgedrukte tabel 1 worden de voorgestelde normen aangegeven. In tabel 2 is een vergelijking opgenomen van de standpunten van werkgevers en werknemers in de SER met de oorspronkelijk voorgestelde normen. In tabel 3 vindt men ten slotte de normen van de EG-Richtlijn inzake organisatie van de arbeidstijd. Door de globalere regeling kunnen een groot aantal afwijkende arbeidstijdpatronen die oorspronkelijk zouden worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur (het Arbeidstijdenbesluit) onder de algemene normen vallen.

3.1. Rusttijden

In de nieuwe regeling worden de rusttijden in verhouding tot vroeger als veel crucialer beschouwd. Dit wordt veroorzaakt doordat diverse beperkingen aan de arbeidstijden wegvallen. Door een aangescherpte regeling van de rusttijden moet dan de bescherming van de gezondheid en het welzijn van de werknemer worden gegarandeerd (art. 5:3).

Als hoofdnorm gaat gelden dat dagelijks 11 uur rusttijd nodig is, zowel in de standaard- als in de overlegregeling. Deze norm sluit aan bij de EG-richtlijn. Om flexibiliteit mogelijk te maken zal eens per twee weken de dagelijkse rust tot 8 uren mogen worden bekort.

De wekelijkse rusttijd bedraagt ten minste 36 uren, veel lager dan in de adviesaanvraag aan de SER. Deze verlaging komt voort uit de wens om flexibiliteit te bevorderen en allerlei vrijstellingen te vermijden. Deze norm wijkt niet veel af van de EG-norm (35 uur).

3.2. Zondagsarbeid

De bepaling van art. 7A:1638w, die de werkgever verplicht om de arbeid dusdanig te regelen dat de arbeider niet op zondag hoeft te werken, wordt verplaatst naar art. 5:4 Arbeidstijdenwet. De bepaling wordt daarbij echter nog aanmerkelijk versoepeld. Hij geeft een verbod op arbeid op zondag, 'tenzij het tegendeel uit de bedrijfsomstandigheden of de aard van de arbeid voortvloeit'. Dit is wel een heel vaag criterium. In het algemeen zal arbeid immers steeds voortvloeien 'uit de bedrijfsomstandigheden'. Het zou kunnen betekenen dat zodra de werkgever op zondag het bedrijf open houdt, hij mag verlangen dat de werknemers komen werken.

Men kan zich allereerst afvragen of dit zich verdraagt met de godsdienstvrijheid voor die werknemers die actief het christelijk geloof belijden. Dit geldt uiteraard voor andere godsdiensti-

Tabel 1. Normering standaard- en overlegregeling wetsvoorstel

Normen: werknemers van 18 jaar of ouder	Standaard regeling	Overlegregeling
Rusttijden – wekelijkse rust – dagelijkse rust – zondagsrust	hetzij min. 36 uur in elke periode van 7x24 uur, hetzij min. 60 uur in elke periode van 9x24 uur (1 x per 5 weken terug te brengen tot min. 32 uur) min. 11 uur in elke periode van 24 uren (1x per 2 weken terug te brengen tot min. 8 uur) min. 4 vrije zondagen per 13 weken	hetzij min. 36 uur in elke periode van 7x24 uur, hetzij min. 60 uur in elke periode van 9x24 uur (1 x per 5 weken terug te brengen tot min 32 uur) min. 11 uur in elke periode van 24 uren (1x per 2 weken terug te brengen tot min. 8 uur) min. 13 vrije zondagen per jaar
Arbeidstijden (structureel) – arbeidstijd per dienst – arbeidstijd per week – arbeidstijd per 4 weken – arbeidstijd per 13 weken	max. 9 uur max. 45 uur – max. 520 uur (gem. 40 uur per week)	max. 10 uur – max. 200 uur (gem. 50 uur per week) max. 585 uur (gem. 45 uur per week)
Aanvullende regels indien er sprake is van nachtdiensten (arbeid tussen 00:00 en 06:00 uur) – rust na een nachtdienst – rust na een reeks nachtdiensten – arbeidstijd per nachtdienst – arbeidstijd per 13 weken – aantal nachtdiensten – aantal achtereenvolgende nachtdiensten	min. 14 uur min. 48 uur max. 8 uur – max. 10 diensten per 4 weken en 25 diensten per 13 weken (max. 16 per 4 weken indien de nachtdiensten voor of op 02:00 uur eindigen) max. 5 diensten (max. 6 indien de nachtdiensten voor of op 02:00 uur eindigen)	min. 14 uur (1x per 2 weken terug te brengen tot min. 8 uur) min. 48 uur max. 9 uur max. 520 (gem. 40 uur per week) max. 28 diensten per 13 weken (max. 52 per 13 weken indien de nachtdiensten voor of op 02:00 uur eindigen) max. 7 diensten
Overwerk (incidenteel) – arbeidstijd per dienst – arbeidstijd per week – arbeidstijd per 13 weken	max. 11 uur max. 54 uur max. 585 uur (gem. 45 uur per week)	max. 12 uur max. 60 uur max. 624 uur (gem. 48 uur per week)
Aanvullende regels bij overwerk indien er sprake is van nachtdiensten – arbeidstijd per nachtdienst – arbeidstijd per 13 weken – arbeidstijd per 26 weken	max. 10 uur max. 520 uur (gem. 40 uur per week) –	max. 11 uur max. 585 uur (gem. 45 uur per week) max. 1040 uur (gem. 40 uur per week)
Pauze	arbeidstijd 5,5 uur: min. 30 min	arbeidstijd > 5,5 uur: min. 30 min.

Tabel 2. Belangrijkste normering adviesaanvraag SER

Normen: werknemers van 18 jaar of ouder	Voorstellen adviesaanvraag		Standpunten werknemers		Standpunten werkgevers	
	standaardregeling	overlegregeling	standaardregeling	overlegregeling	standaardregeling	overlegregeling
Max. arbeidstijd						
– per dag	9 uur	9,5 uur	9 uur	10 uur	9,5 uur	12 uur
– per week	–	–	45 uur	–	–	–
– per 4 weken	180 uur	190 uur	–	190 uur	190 uur	200 uur
– per kwartaal	520 uur	552,5 uur	520 uur	552,5 uur	552,5 uur	585 uur
Dagbegrenzing	6:00-19:00 uur	6:00-22:00 uur	akkoord	akkoord	6:00-19:00 uur of 8:00-21:00 uur	6:00-24:00 uur

Tabel 3. Normering EG-richtlijn 'Organisatie van de arbeidstijd'

Rusttijden	
– wekelijkse rust	min. 35 uur in elk tijdvak van 7 dagen
– dagelijkse rust	min. 11 uur in elk tijdvak van 24 uur
– zondagsrust	–
Arbeidstijden (incl. overwerk)	
– arbeidstijd per 4 maanden	max. 48 uur gemiddeld in elk tijdvak van 7 dagen
Nachtarbeid	
– arbeidstijd per nachtdienst bij bijzondere risico's	max. 8 uur in periode van 24 uur
– gemiddelde arbeidstijd	max. 8 uur per tijdvak van 24 uur
Pauze	arbeidstijd 6 uur: verplichting tot pauze

ge dagen en voor andere religies evenzeer. Weliswaar bepaalt art. 5:1 dat een wekelijkse rustdag op grond van godsdienstige opvattingen met de zondag wordt gelijkgesteld, maar daar heeft men weinig aan als aan het werken op zondag nauwelijks beperkingen worden gesteld. Het grondrecht zou beter gewaarborgd moeten worden, in die zin, dat van werknemers op door hen daadwerkelijk beleefde godsdienstige rust- en feestdagen geen arbeid verplicht mag worden opgelegd, behoudens bij uitzonderlijke omstandigheden.

Daarnaast is de vraag of het op deze wijze vrijwel vrijgeven van arbeid op zondag niet ook in het algemeen te gemakkelijk is. Nu kan wel worden gesteld dat de bepalingen over de rusttijden de garantie bieden dat de werknemer niet bovenmatig vermoeid raakt, maar ook hier geldt een samenhang met andere maatschappelijke belangen. Het (met enige regelmaat) vrij hebben in de weekeinden draagt bij aan het gezinsleven. In dit opzicht is de bepaling dat ten minste dertien zondagen per jaar vrij moeten zijn maar een magere tegemoetkoming. Minstens zou het criterium voor het werken op zondag dienen te worden aangescherpt.

3.3. Arbeidstijden

De standaardregeling komt volgens de regering in grote lijnen neer op het huidige beleid op grond van de Arbeidswet 1919. De belangrijkste norm is 9 uren per dag en 45 uren per week.¹⁶ Per 13 weken wordt het maximum 520 uren, een norm welkethans niet bestaat. De standaardregeling sluit aan bij de adviesaanvraag aan de SER en het werknemersstandpunt in die Raad. De overlegregeling maakt in collectief overleg ruimere normen mogelijk. De arbeidsdag mag dan maximaal 10 uren per dag bedragen. Per vier weken mag maximaal 200 uren worden gewerkt en per 13 weken 585 uren. Deze normen zijn hoger dan in de oorspronkelijke adviesaanvraag. De norm per dag komt overeen met het werknemersstandpunt in de SER, de normen per 4 en 13 weken met het werkgeversstandpunt.

3.4. Nachtdiensten

Ook ten aanzien van nachtdiensten is de voorgestelde regeling veel globaler dan de oude regeling en ook dan de oorspronkelijke voorstellen. Toetsing van de overgang naar een ploegendienst door de overheid wordt niet meer nodig geacht. Thans kan de Arbeidsinspectie deze toetsen op maatschappelijke, technische, of economische gronden, maar meestal wordt de vergunning wel verleend. Hierbij speelt mee dat de overgang doorgaans plaats vindt na intensief overleg tussen sociale partners. Ook het eerder aangekondigde onderscheid tussen eenvoudige en meervoudige diensten (zoals ploegendiensten) wordt in de regeling niet meer gemaakt.

Het wetsvoorstel beperkt zich nu tot het noemen van een aantal minimale voorwaarden betreffende de rust- en hersteltijd na nachtdiensten, de arbeidstijd per nachtdienst en het aantal nachtdiensten dat in een bepaald tijdvak mag worden verricht. Bij de motivering van deze grote toename van de flexibiliteit verwijst de regering naar de resultaten van wetenschappelijk onderzoek. Maar dat wetenschappelijke onderzoek leidt nu juist tot de conclusie dat nachtarbeid een extra risicofactor vormt voor de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de werknemer. Onder andere met het oog op deze risico's zijn ook in internationale regelingen uitgangspunten geformuleerd. Het gaat hier om IAO-Verdrag 171 en de EG-Richtlijn organisatie van de arbeidstijd. De regering kiest er kennelijk voor om te volstaan met de daarin vastgelegde minimum-normen. Nederland doet op dit punt afstand van de verdergaande bescherming die tot op heden bestond. Ook wordt op geen enkele wijze voorzien in problemen rond kinderopvang, zodat weer niets blijkt van de emancipatiedoelstelling.

Een lichtpuntje vormt art. 4:9, waarin de mogelijkheid is opgenomen, dat indien de werknemer gezondheidsproblemen krijgt die uit nachtarbeid voortvloeien, hij in dagdienst moet worden geplaatst, tenzij dat redelijkerwijze niet van de werkgever kan worden gevergd. Volgens de toelichting zal zich dit met name kunnen voordoen bij werknemers boven de 40 jaar, omdat bij het ouder worden de slaapproblemen groter worden.

3.5. Overwerk

De meest riskante vorm van deregulering lijkt te zitten in de mogelijkheden voor overwerk. In de standaardregeling kan de werkdag hierbij komen op 11 uur per dag, in de overlegregeling op 12 uur. Ook hier gelden weer aparte regelingen per week en per 13 weken. Door deze mogelijkheid krijgt de werkgever een grote vrijheid. Hij mag deze gebruiken in twee situaties:

- indien zich een onvoorzien wijziging van omstandigheden voordoet, incidenteel en niet-periodiek;
- indien de aard van de arbeid, incidenteel en voor korte tijd dergelijke afwijkingen noodzakelijk maakt (art. 5:9).

Voor deze vormen van overwerk is geen vergunning meer nodig van de arbeidsinspectie. Het argument voor deze vorm van deregulering is dat de huidige regeling dit mogelijk maakt door zogenaamde vertrouwensvergunningen, die meestal zonder nader onderzoek worden verleend. Het opnemen van de mogelijkheid in de wet vermijdt een hoop administratief werk voor overheid en bedrijfsleven.

Het gevolg hiervan is echter, dat de werkgever veel gemakkelijker van overwerk gebruik zal maken. Waar het gaat om collectieve regelingen van overwerk in bedrijven met een ondernemingsraad, zal deze nog instemmingsrecht hebben. Maar het probleem zal zich vooral voordoen bij ondernemingen zonder ondernemingsraad en bij individuele opdrachten om overwerk te verrichten. Indien de werkgever een werknemer ten onrechte of te vaak overwerk voorschrijft, dan moet de werknemer individueel overgaan tot weigering daarvan. Met de wet in de hand zal de werkgever bij twijfel de werknemer voor het blok kunnen stellen. Het gevaar is groot dat de werknemer zich hiertegen niet zal durven verzetten, uit angst voor het verlies van zijn baan. Bovendien worden de mogelijkheden voor de arbeidsinspectie om toezicht te houden op ondernemingen waar te gemakkelijk overwerk wordt verricht, door de afschaffing van het vergunningstelsel aanzienlijk beperkt.

3.6. Pauzeregeling

De pauzeregeling wordt eveneens geuniformeerd en beoogt ook een einde te maken aan de situatie waarin bijvoorbeeld in ploegendiensten soms geen pauzes voorkwamen. De algemene regeling wordt nu dat werknemers na elke 5 1/2 uur werken een half uur pauze moeten krijgen. Naarmate langer dan 8 uren wordt gewerkt zal de pauze langer moeten worden.

In de overlegregeling mag van de pauzeregeling worden afgeweken, met dien verstande dat in totaal wel minimaal een half uur pauze moet gelden, die dan in twee maal een kwartier mag worden opgedeeld. Hierdoor kan aanpassing aan specifieke bedrijfsomstandigheden plaatsvinden.

3.7. Consignatiedienst

Consignatiediensten zijn werkzaamheden die kunnen worden verricht buiten de normale arbeidsduur van de werknemer. Hij moet dan bereikbaar zijn en is verplicht om op oproep zo spoedig mogelijk arbeid te komen verrichten. Dit type dienst bestaat onder meer in de gezondheidszorg, de brandweer en de dienstverlening (servicemonteurs). Het voorstel kent hiervoor een aparte bepaling, waarin binnen zekere grenzen afwijking voor dit doel van de algemene regeling mogelijk wordt ge-

maakt (art. 5:11). In dit zeer gedetailleerde systeem wordt een onderscheid gemaakt tussen dag- en nachtdiensten. Om de noodzakelijke rust te garanderen wordt het aantal consignatiediensten over langere tijd beperkt.

4. Bijzondere groepen

4.1. Jongeren

Anders dan de huidige Arbeidswet 1919, die een apart Jongerenstatuut kent is de bescherming van de Jongeren in de Arbeidswet 1919 in de algemene bepalingen verwerkt. Alleen het verbod van kinderarbeid is apart geregeld (hoofdstuk 3). De voortschrijdende inzichten over de toelaatbaarheid van arbeid door jongeren hebben geleid tot een minder strakke regelgeving. Er is een differentiatie die in grote lijnen als volgt luidt:

0-12 jaar: geen arbeid;

13-15 jaar: alleen lichte arbeid buiten schooltijd of in schoolverband;

16-18 jaar: bijzondere bepalingen in de algemene regelingen.

De laatste categorie (de 'jeugdige werknemer') moet in staat worden gesteld te voldoen aan de leerplicht (art. 4:4). Voor hem geldt dat arbeid op zondag betekent op zaterdag vrij (art. 5:4). En daarnaast zijn de rusttijden iets langer (art. 5:3 en 5:5), is de arbeidstijd iets korter (art. 5:6), de arbeid in nachtdienst beperkt (art. 5:8), is de overwerkregeling niet van toepassing (art. 5:9), gelden meer pauzes (art. 5:10) en mogen zij geen consignatiediensten verrichten (art. 5:11). De verschillen met de meerderjarige werknemer zijn op dit punt overigens niet zeer groot, zodat de jongeren ook niet veel hinder hoeven te ondervinden bij het vinden van werk door hun beperkte mogelijkheden tot inzet. De standaardregeling is in het algemeen identiek, maar de mogelijke flexibiliteit is enigszins beperkt.¹⁷

4.2. Vrouwen

De speciale regelgeving ten behoeve van vrouwen werd in het verleden in het kader van de gelijke behandeling al in belangrijke mate beperkt. Thans resteren nog de volgende punten:

1. arbeids- en rusttijden voor zwangerschap en na de bevalling;
2. arbeidsverbod rond de bevalling;
3. voedingsrecht.

De arbeid van een zwangere werkneemster moet zodanig worden ingericht, dat rekening wordt gehouden met haar specifieke omstandigheden. Zij heeft recht op extra pauzes en kan niet worden verplicht tot arbeid buiten de regelmatige arbeidstijden. Zij moet wel een verzoek daartoe indienen onder overlegging van een verklaring van een geneeskundige of verloskundige. Zij mag met behoud van loon noodzakelijk zwangerschapsonderzoek laten verrichten (art. 4:5). Hetzelfde geldt tot zes weken na de bevalling (art. 4:7). Vanaf vier weken voor de vermoedelijke datum van bevalling tot zes weken na de bevalling mag de werkgever de vrouwelijke werknemer geen arbeid laten verrichten (art. 4:6). De regeling van het recht op borstvoeding wordt nauwkeuriger geregeld dan voorheen. Gedurende de eerste negen maanden na de geboorte mag de vrouw de arbeid onderbreken om haar kind te zogen dan wel de borstvoeding te kolven. De werkgever dient hiervoor ook een besloten ruimte ter beschikking te stellen. De periode hiervoor is begrensd tot een kwart van de arbeidstijd per dienst. Deze tijd moet worden doorbetaald (art. 4:8). Deze preciezere regeling laat overigens nog steeds in het midden wanneer de werkgever de werkneemster de mogelijkheid moet laten bieden het kind op het werk te laten verblijven. De belangenafweging op dit punt moet ook volgens dit wetsvoorstel op basis van goed werkgeverschap blijven gebeuren.

5. Handhaving

Bij het handhavingssysteem is aansluiting gezocht bij de regeling van de arbeidsovereenkomst in boek 7A BW. De normen van de standaardregeling kunnen immers gezien worden als driekwart dwingend recht, waarvan alleen bij CAO of – dat is nieuw – regeling in overeenstemming met de ondernemingsraad mag worden afgeweken. Daarnaast wordt aan de mogelijkheid tot afwijking een ondergrens verbonden. Als de normen van de standaardregeling worden overschreven zonder collectieve regeling dan moet de belanghebbende zelf hiervoor bij de rechter aankloppen. Volgens de regering zal het leggen van de verantwoordelijkheid voor de naleving van de gemaakte afspraken bij de partijen zelf ertoe leiden dat die eigen verantwoordelijkheid de wil tot naleving zal bevorderen.

5.1. Typen sancties

Door de mengeling van privaat- en publiekrechtelijke regeling is soms verwarrend wanneer welke sancties van toepassing zijn. In feite gaat het om drie sanctiesystemen: bestuursrechtelijk, strafrechtelijk en civielrechtelijk.

Het *bestuurlijke* toezicht vindt plaats door de Arbeidsinspectie. Hierbij gaat het om preventief toezicht zoals onderzoek, advisering en aanwijzingen, naast het geven aan ontheffingen. Daarnaast vindt er repressief toezicht plaats, zoals de eis tot naleving en het bevel tot het staken van de arbeid.

Strafrechtelijk wordt een reeks bepalingen gebracht onder de Wet op de economische delicten. Het gaat zowel om misdrijven (onder meer het niet naleven van een bevel tot stillegging van het werk) als om overtredingen. Overigens is ook de werknemer soms strafrechtelijk aansprakelijk, bijvoorbeeld bij het niet nakomen van een registratieverplichting.

Door het wegvallen van diverse vormen van toezicht door de Arbeidsinspectie zal het accent bij de handhaving komen te liggen op de *civielrechtelijke* handhaving op het niveau van de onderneming. Veelal zal deze handhaving moeten komen van de ondernemingsraad. In andere gevallen kunnen ook de vakbond en de individuele werknemer op de naleving toezien.

Kenmerkend voor de overheidsvisie van dit moment is dat slechts op de handhaving van de minimumnormen door de overheid wordt toegezien. In dit geval betekent dit dat de standaardregeling en alles wat beneden de overlegregeling blijft civielrechtelijk wordt gehandhaafd, alles wat de overlegregeling overstijgt (ook) bestuurs- en strafrechtelijk.

5.2. Ondernemingsraad

Het wetsvoorstel kent diverse rechten toe aan 'het medezeggenschapsorgaan'. Hieronder worden behalve de ondernemingsraad ook de medezeggenschapsorganen van de ambtenaren en het onderwijs verstaan (art. 1:6). Gemakshalve beperken wij ons hier verder tot de ondernemingsraad.¹⁸ Is geen ondernemingsraad aanwezig, dan is de werkgever overigens verplicht ten minste twee maal per jaar bijeen te komen met vertegenwoordigers van de werknemers (art. 6:1). Dit betreft ten minste drie personen die door de werknemers gekozen zijn (art. 1:7). Ontbreekt deze vertegenwoordiging dan geldt de verplichting ten aanzien van de belanghebbende werknemers. De ondernemingsraad heeft de bevoegdheid op grond van artikel 28 WOR om toe te zien op de naleving van voor de onderneming geldende voorschriften op het gebied van de arbeidsvoorwaarden, alsmede van de arbeidsomstandigheden. Aangenomen mag worden dat de arbeidstijden hier onder vallen. De vraag is echter wat hij met deze bevoegdheid kan doen. Hij kan zich uiteraard wenden tot de Arbeidsinspectie (of het Openbaar Ministerie) waar sprake is van schending van de bestuurs- en strafrechtelijk gesanctioneerde bepalingen van de Ar-

beidstijdenwet en tot de vakbond, waar het gaat om de naleving van de CAO. Daarnaast is denkbaar dat de ondernemingsraad in kort geding de nakoming van de wet vordert. Een vordering van de ondernemingsraad (gebaseerd op goed werkgeverschap) wordt wel eens toegewezen, maar van een algemene erkenning is toch nog geen sprake.¹⁹

Het belangrijkste instrument voor de ondernemingsraad lijkt echter art. 27 WOR, dat het instemmingsrecht met de werktijdenregeling regelt. Hierdoor moet de werkgever de ondernemingsraad meekrijgen voor werktijdenregelingen, voor zover niet inhoudelijk geregeld in de CAO. Aangenomen mag worden dat dit recht alle terreinen van de Arbeidstijdenwet omvat. Afwijkingen van een geldende regeling of praktijk kunnen worden beschouwd als het wijzigen resp. vaststellen van een regeling. Bij gebreke van instemming kan de ondernemingsraad deze zaak voorleggen aan de bedrijfscommissie en daarna aan de kantonrechter. Deze laatste mogelijkheid is echter ten aanzien van andere medezeggenschapsorganen vaak minder groot, onder meer bij de overheid en het onderwijs.

De ondernemingsraad krijgt van de wetgever op een aantal punten steun bij zijn handhavingstaak. De ondernemer moet informatie geven omtrent ontheffingen en het gegeven bevel tot staken van de arbeid. De ondernemingsraad heeft ook het recht om toezichthoudende ambtenaren bij een verzoek te vergezellen en apart met hen te spreken (art. 6:2-3). Daarnaast is de werkgever verplicht tot het voeren van een arbeidstijdenbeleid als onderdeel van het arbeidsomstandighedenbeleid en tot risico-inventarisatie en -evaluatie (art. 4:1). Hij moet ook een deugdelijke registratie voeren van de arbeids- en rusttijden (art. 4:3).

Toch zijn per saldo de mogelijkheden van de ondernemingsraad om zelfstandig naleving te bewerkstelligen door het nieuwe systeem te beperkt. Een uitdrukkelijke eigen rechtsingang wordt node gemist.

5.3. Arbeidsinspectie

De Arbeidswet 1919 bevat van oudsher ook het 'statuut' van de Arbeidsinspectie. In het voorstel wordt dit overgeheveld naar art. 32 Arb.wet. Iedere verwijzing naar de Arbeidsinspectie is in de Arbeidstijdenwet verder achterwege gelaten. Er wordt slechts gesproken over door de minister aan te wijzen toezichthoudende ambtenaren. Dit biedt het voordeel dat voor interne wijzigingen in de organisatie van het ministerie geen wetswijziging meer nodig is.²⁰ Ook de aanduiding 'districts-hoofd van de arbeidsinspectie' komt te vervallen. Het is overigens de bedoeling diverse ambtelijke diensten te integreren in de Dienst voor Inspectie en Informatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW). Voorlopig zal het echter blijven gaan om de Arbeidsinspectie.

De bevoegdheden van de Arbeidsinspectie betreffen onder meer (voor zover nodig voor de toezichthoudende taak):

- het stellen van een eis tot naleving van de verplichting tot beleidsvoering, inventarisatie en evaluatie (art. 4:1);
- het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen (art. 7:2);
- het betreden van plaatsen, verlangen van inlichtingen, en zakelijke gegevens en bescheiden en stilhouden van vervoermiddelen (art. 8:3-6);
- het geven van een bevel tot het staken van de arbeid (art. 8:8).

Een ieder is verplicht medewerking te verlenen, voor zover er geen geheimhoudingsplicht geldt (art. 8:7). De ambtenaren zijn verplicht tot geheimhouding van namen van indieners van klachten (art. 8:10).

5.4. Individuele werknemer

Verschillende bepalingen in deze wet zijn van dwingend recht gemaakt, zodat strijdige bedingen in de arbeidsovereenkomst nietig zijn. Een opdracht van de werkgever in strijd met de wet zal – indien opgevat als een rechtshandeling – op grond van het algemeen burgerlijk recht nietig zijn, wegens strijd met de openbare orde, goede zeden of dwingend recht (art. 3:40 BW). Maar een ontslag wegens het weigeren van een opdracht in strijd met de Arbeidstijdenwet kan niet worden vernietigd op grond van art. 3:40 BW.²¹ In de jurisprudentie is wel uitgemakt dat de arbeider opdrachten tot overwerk in strijd met de Arbeidswet mag weigeren.²² Aangenomen mag worden dat deze rechtspraak ook gaat gelden voor normen die thans niet meer strafrechtelijk, maar slechts via dwingend privaatrecht worden gesanctioneerd. Dit neemt niet weg dat op de werknemer grote druk kan worden uitgeoefend om een dergelijke opdracht toch te aanvaarden. De werknemer kan dan ook zelfstandig een actie beginnen op basis van goed werkgeverschap, maar zal er veelal verstandiger aan doen de steun te zoeken van de ondernemingsraad of de vakbond. Daarnaast kan hij uiteraard een klacht indienen bij de Arbeidsinspectie, maar deze betreft dan toch slechts een overschrijding van het niveau van de normen die onder haar toezicht vallen.

6. Conclusie

De lezer van de Memorie van toelichting van het Wetsvoorstel Arbeidstijdenwet wordt aangenaam verrast door de logische opbouw en de heldere stijl van dit stuk. Dit verdient zeker gezegd te worden, nu het ook wel eens anders is geweest. Maar het maakt ook des te pijnlijker duidelijk, welke principiële breuk in de arbeidsverhoudingen de overheid in dit wetsvoorstel voorbereidt.

Gedurende 10 jaar discussie over de herziening van de arbeidstijdenwetgeving is de nadruk geleidelijk steeds meer komen te liggen op deregulering en flexibilisering. Ook na het SER-advies van 1992 is dit proces verder doorgezet. De overheid trekt zich op deze manier in vergaande mate terug uit het toezicht op de arbeidstijden. Van de emancipatiedoelstelling, die zowel de arbeidstijdenwetgeving als de discussienota's over de herziening oorspronkelijk hadden, blijft weinig over. Ook is er een opvallende neiging om de internationale (IAO- en EG-normen) niet meer als minimum- maar als streef-normen te zien. De toekomst zal moeten uitwijzen of de vakbonden en ondernemingsraden in staat zullen zijn om de door de overheid verlaten ruimte te vullen.

* A.J.C.M. Geers en G.J.J. Heerma van Voss zijn hoogleraar resp. hoofddocent sociaal recht aan de Rijksuniversiteit Limburg en tevens redacteur van dit blad.

1. TK 1993-1994, 23 646, nr. 3, blz. 32.

2. Hierover A.J.C.M. Geers en G.J.J. Heerma van Voss, 'Flexibilisering van werktijden en de buigzame zorg voor menswaardige arbeidsomstandigheden', SR 1988, blz. 216-224.

3. SER, *Advies herziening Arbeidswet 1919*, nr. 92/05, bijlage 1.

4. Advies werd uitgebracht door de Raad voor het Jeugdbeleid, de Emancipatieraad, het Breed Platform Vrouwen voor Economische Zelfstandigheid, de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken en door de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten.

5. Richtlijn nr. 93/104/EG, PB 1993, nr. L 307. Daarnaast zijn er specifieke arbeidstijd-richtlijnen, met name in de vervoerssector en ook bijvoorbeeld betreffende beeldschermwerk.

6. TK 1993-1994, 23 646, nr. 3, blz. 48.

7. Trb. 1982, 101; ook opgenomen als bijlage bij het aangehaalde SER-advies.

8. TK 1993-1994, 23 646, nr. 3, blz. 46.

9. TK 1993-1994, 23 400, hoofdstuk XV, nr. 2, blz. 55 en 56.

10. Vgl. ook: Lucia van Westerlaak, lid dagelijks bestuur Vrouwen-Alliantie in Trouw 2 april 1994.

11. Hand. II 1918-1919, blz. 2876.

12. HR 16 oktober 1931, NJ 1932, blz. 413.

13. Met de inwerkingtreding van de Arbeidstijdenwet vervalt niet alleen de Arbeidswet 1919, maar ook de Stuwadoorswet, de Wet wekelijkse rustdag toonkunstenaars, de Rijttijdenwet 1936 en de Wet arbeids- en rusttijden zeescheepvaart. De wet wordt van toepassing op alle arbeid bij de overheid, alsmede in het vervoer.
14. TK 1993-1994, 23 646, nr. 3, blz. 51.
15. Zie voor een overzicht bijlage 1.3 bij het wetsvoorstel.
16. Dit is overigens wel degelijk langer dan de huidige wettelijke norm van 8 1/2 uur per dag.
17. Vgl. G.J.J. Heerma van Voss, 'Het kind in het sociaal recht, of: het kind voor wiens rekening?', in: A.J.A. de Bic/C.J.C.M. Oomen, *Kind van de rekening?*, Lelystad 1992, blz. 85-103.
18. Het gaat verder om de dienstcommissie van de rijksambtenaren en overeenkomstige commissies voor overheidspersoneel, de overlegorganen en dienstcommissies van defensie, de dienstcommissie, medezeggenschapsraad en de personeelsraad van het hoger onderwijs en de medezeggenschapsraad van het overige onderwijs. Zie voor de invoering van de WOR bij de overheid, TK 1993-1994, 23 551.
19. Zie hierover G.J.J. Heerma van Voss, *Goed werkgeverschap als bron van vernieuwing van het arbeidsrecht*, Alphen aan den Rijn 1993, blz. 25-30.
20. Hetzelfde wordt doorgevoerd in een aantal andere wetten, zoals de Fosforluciferswet 1901, de Wet op de gevaarlijke werktuigen en de Wet vaartijden en bemanningssterkte binnenvaart.
21. HR 20 maart 1992, JAR 1992/11 (Nedlloyd).
22. HR 6 april 1979, NJ 1979, 492.

De 'koninklijke weg' voor de kosten van rechtsbijstand van de Dienstcommissie

Mevr. mr. T.A. Karssen*

In dit artikel wordt bepleit om, vooruitlopend op de opnemings van de overheid in de Wet op de ondernemingsraden, reeds een regeling te treffen voor de vergoeding van proceskosten van ambtelijke dienstcommissies die juridische procedures voeren.

1. Inleiding

De Wet op de ondernemingsraden (WOR) geeft ondernemingsraden het recht om geschillen met hun overlegpartner (de bestuurder) aan een onafhankelijke rechter voor te leggen. Medezeggenschapsorganen bij de overheid, dienstcommissies (DC's) of medezeggenschapscommissies (MC's) geheten, hebben dit recht niet. Althans niet op grond van de voor de DC/MC's geldende medezeggenschapsregelingen. Waar kunnen zij dan terecht als zij geen geschil hebben met hun overlegpartner (het hoofd van de diensteenheid)?

Bekijken we de medezeggenschapsregeling bij de rijksoverheid, zoals deze is neergelegd in hoofdstuk XI A van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (hierna te noemen de DC-regeling), dan ziet de geschillenregeling er als volgt uit¹. De DC heeft zonder meer adviesrecht over (voorgenomen) maatregelen betreffende de diensteenheid, ongeacht welk orgaan of welke persoon bevoegd is de maatregel te treffen. Aan dit adviesrecht van de DC is geen beroepsrecht verbonden, dat wil zeggen dat de DC niet in beroep kan gaan als haar advies niet of niet geheel wordt overgenomen. Gaat het om maatregelen waartoe het hoofd van de diensteenheid bevoegd is, dan moet daarover overeenstemming met de DC worden bereikt. Kan ook na hernieuwd overleg geen overeenstemming worden

bereikt, dan moet het hoofd van de diensteenheid het geschil aan de desbetreffende minister voorleggen. Deze mag pas een beslissing nemen nadat advies is ingewonnen van het college van advies². Tegen de uiteindelijke beslissing van de minister staat ingevolge de DC-regeling voor de DC geen beroep open bij een onafhankelijke rechter. Hiermee zijn echter de mogelijkheden van geschillenbeslechting voor de DC niet uitgeput. Het recente vonnis van de president van de Haagse rechtbank van 16 juli 1993³ heeft namelijk wederom duidelijk gemaakt dat de DC bij de gewone rechter kan opkomen tegen inbreuken op haar bevoegdheden⁴. Het feit dat de DC geen rechtspersoon is en de DC-regeling een bijzondere geschillenregeling kent, verhindert dus niet dat de DC bij de burgerlijke rechter als procespartij kan optreden.

Wil de DC een proces aanhangig maken om inbreuken op haar bevoegdheden ongedaan te maken, dan zal zij zich moeten realiseren dat daaraan kosten zijn verbonden. Procederen kost immers geld, ook voor de DC. Hierbij valt te denken aan kosten van rechtsbijstand (advocaat/procureur) en proceskosten (griffierecht e.d.). De vraag rijst wie deze kosten van de DC moet betalen.

De DC zelf of de overheidswerkgever? Ondernemingsraden worden ook met dezelfde kosten geconfronteerd als zij een proces tegen hun ondernemer aanspannen. Wie betaalt deze kosten van de ondernemingsraad? Zijn er op dit punt verschillen tussen de DC en de ondernemingsraad?

2. Kosten rechtsbijstand ondernemingsraad

Volgens art. 22, tweede lid WOR komen de kosten van het voeren van een proces door de ondernemingsraad alleen ten laste van de ondernemer als hij tevoren van (een schatting van) deze kosten op de hoogte is gesteld. Dit houdt echter niet in dat de ondernemer altijd met de te maken kosten akkoord moet gaan. Hij kan weigeren deze kosten te dragen. In dat geval kan de ondernemingsraad de bemiddeling en het advies van de bedrijfscommissie inroepen. De kosten hiervan zijn altijd voor rekening van de ondernemer. Als de bemiddeling niet tot overeenstemming leidt en de ondernemer blijft weigeren, kan de ondernemingsraad zich tot de kantonrechter wenden. In deze kostenprocedure kan de ondernemingsraad zich van rechtsbijstand voorzien door een beroep te doen op de Wet rechtsbijstand on- en minvermogen (WROM).

De ondernemer heeft slechts beperkte mogelijkheden om te weigeren de kosten van rechtsbijstand van de ondernemingsraad te betalen. Dat kan alleen als de kosten buitensporig hoog zijn en als er een redelijker alternatief is om het geschil op te lossen. Verder zal de kantonrechter de weigering van de ondernemer (marginaal) toetsen op basis van de criteria die het bureau voor rechtshulp bij een toevoeging hanteert: het proces mag niet klaarblijkelijk van elke grond ontbloot zijn en het belang van de ondernemingsraad moet de te verrichten arbeid rechtvaardigen⁵.

Deze regeling over de betaling van de kosten van rechtsbijstand, die bij de wijziging van de WOR in 1990 werd ingevoerd, geldt ook voor de niet in de WOR geregelde procedures, zoals een kort geding. Hiermee werd de door minister De Ruiter reeds in 1978 bepleite 'koninklijke en juiste weg dat een onderneming die een conflict in zich heeft dat door de rechter moet worden opgelost in haar totaliteit voor de kosten hiervan opdraait' uiteindelijk in de WOR vastgelegd⁶.

Voorts geeft de WOR in art. 22, derde lid de ondernemingsraad de mogelijkheid om met de ondernemer een afspraak te maken over toekenning van een eigen budget aan de ondernemingsraad. In dit budget kunnen ook de kosten voor het voeren van processen worden opgenomen.