

Kenmerk	W12.09.0067/III
Datum advies	23 april 2009
Vindplaats	Ter inzage gelegd bij het Ministerie van SZW

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende wijziging van het Arbeidstijdenbesluit in verband met personenchauffeurs, met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 12 maart 2009, no.09.000659, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Arbeidstijdenbesluit in verband met personenchauffeurs, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit regelt dat op chauffeurs die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend zijn belast met het vervoer van doorgaans dezelfde personen, arbeids- en rusttijden van toepassing kunnen zijn die afwijken van die van de Arbeidstijdenwet. Daarnaast is er in het ontwerpbesluit een grens gesteld aan het aantal uren dat de desbetreffende chauffeurs daadwerkelijk achter het stuur mogen zitten. De Raad van State maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit opmerkingen over de naleving van de thans geldende arbeids- en rusttijden en de noodzaak tot het voorstel, alsmede over de onderbouwing van de voorgestelde afwijkende rusttijden. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het ontwerpbesluit nader dient te worden overwogen.

### 1. Naleving; noodzaak en alternatieven

De bepalingen van het ontwerpbesluit komen in de plaats van voorschriften uit de Arbeidstijdenwet met betrekking tot onder meer de dagelijkse onafgebroken rusttijd alsmede de arbeidstijd per dienst en per week. Deze voorschriften van de Arbeidstijdenwet gelden in principe voor alle werknemers. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen echter met betrekking tot bepaalde arbeid, of arbeid onder bepaalde omstandigheden, regels worden gesteld die afwijken van of strekken tot aanvulling van de in de wet vastgelegde arbeids- en rusttijden. Voor de arbeid in het wegvervoer - kort gezegd het vervoer door middel van vrachtwagens, bussen en taxi's - zijn in het Arbeidstijdenbesluit vervoer bijzondere voorschriften gesteld. *(zie noot 1)* Voor personenchauffeurs werd dat tot op heden niet noodzakelijk geacht.

Het ontwerpbesluit voorziet voor personenchauffeurs in een aparte werk- en rusttijdenregeling, waarvan de toepassing bij collectieve regeling overeen kan worden gekomen. Het gaat om chauffeurs die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend zijn belast met het vervoer van doorgaans dezelfde persoon per auto. In de toelichting wordt niet aangegeven of zich in de praktijk bij deze chauffeurs min of meer regelmatig problemen voordoen met de naleving van de geldende arbeids- en rusttijden. Evenmin wordt aangegeven of die problemen zich meer in het bijzonder bij bepaalde categorieën personenchauffeurs voordoen. Daardoor is niet goed te bepalen of de omvang van de problemen zodanig is dat deze van de

Arbeidstijdenwet afwijkende regeling noodzakelijk is.

In de toelichting wordt wel aangegeven dat bij een deel van de personen die door personenchauffeurs worden vervoerd, de voortdurende wisseling van chauffeurs in toenemende mate als onwenselijk wordt ervaren onder meer vanwege het feit dat persoonlijke chauffeurs met vertrouwelijke informatie moeten kunnen omgaan. Daarom wordt er doorgaans voor gekozen met twee chauffeurs in een 'week op/week af' rooster te rijden. De Raad mist een uiteenzetting over mogelijke alternatieve oplossingen die binnen de bestaande regeling zijn overwogen, bijvoorbeeld inschakeling van een derde chauffeur of alternatieven voor het 'week op/week af' rooster.

De Raad adviseert in het licht van het voorgaande de noodzaak van het voorstel nader te onderbouwen en daarbij in te gaan op de vraag waarom het praktisch niet mogelijk is om door het treffen van organisatorische maatregelen de naleving van de thans geldende arbeidstijden voldoende te verzekeren, en aldus te voorkomen dat, in afwijking van het algemeen geldende regime, een bijzondere regeling moet worden getroffen zoals thans wordt voorgesteld.

## 2. De onderbouwing van de afwijkende rusttijden

De bepalingen uit de Arbeidstijdenwet waarvan, indien overeengekomen bij collectieve regeling, zal kunnen worden afgeweken, zijn vastgesteld in het belang van de gezondheid, de veiligheid en het welzijn van de werknemers. De bijzondere voorschriften voor personenchauffeurs dienen eveneens op adequate wijze tegemoet te komen aan deze belangen. Zo ook bepaalt richtlijn 2003/88/EG betreffende een aantal aspecten van de organisatie van arbeidstijd dat lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat mobiele werknemers (*zie noot 2*) recht hebben op een passende rusttijd. (*zie noot 3*)

De Raad vraagt in dit kader aandacht voor de voorgenomen minimumrusttijden voor personenchauffeurs in vergelijking met rusttijden die voor andere werknemers gelden.

Voor werknemers van 18 jaar of ouder geldt in principe een dagelijkse onafgebroken rusttijd van ten minste 11 uren. Deze rusttijd mag in elke periode van 7 dagen eenmaal worden ingekort tot 8 uren. (*zie noot 4*)

Voor bestuurders van vrachtwagens, bussen en taxi's geldt een dagelijkse onafgebroken rusttijd van eveneens ten minste 11 uren. (*zie noot 5*) Deze rusttijd mag tussen twee wekelijkse rusttijden (*zie noot 6*) driemaal worden ingekort tot 9 uren. (*zie noot 7*)

Ingevolge het ontwerpbesluit kan voor personenchauffeurs een dagelijkse onafgebroken rusttijd gelden van ten minste 8 uren. Deze rusttijd mag in elke periode van 7 dagen driemaal worden ingekort tot 6 uren. (*zie noot 8*)

De dagelijkse minimumrusttijden van de personenchauffeurs zouden derhalve substantieel korter worden dan de rusttijden ingevolge de algemene voorschriften voor werknemers en de bijzondere voorschriften voor het wegvervoer. Dat een deel van de arbeidstijd kan bestaan uit het wachten op een vervoersopdracht doet daaraan niet af. (*zie noot 9*) Het feit dat de chauffeur, de werkgever en de opdrachtgever, zoals de toelichting vermeldt, individueel en gezamenlijk een verantwoordelijkheid hebben om te voorkomen dat er onveilige situaties ontstaan, kan dit verschil niet rechtvaardigen.

De Raad acht derhalve onvoldoende aangetoond en gemotiveerd dat voorgestelde rusttijden als passend en verantwoord kunnen worden beschouwd, gezien vanuit het doel van de Arbeidstijdenwet: de gezondheid, het welzijn en de veiligheid van personenchauffeurs (en van de te vervoeren personen en andere weggebruikers).

De Raad adviseert daarom het voorstel in het licht van het voorgaande opnieuw te bezien.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

---

### **Nader rapport (reactie op het advies) van 11 juni 2009**

1. Allereerst merkt de Raad op dat de toelichting niet duidelijk maakt dat er nu regelmatig problemen zijn met de naleving van de regels van de Arbeidstijdenwet. Naar aanleiding van het advies van de Raad is thans in de nota van toelichting opgenomen, dat intern onderzoek in het kader van de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden van personenchauffeurs in rijksdienst begin 2008 heeft uitgewezen, dat in ieder geval een deel van de personenchauffeurs in rijksdienst in een week op/week af-roosters werkt en dat dergelijke roosters in strijd zijn met de Arbeidstijdenwet. De betrokken ministeries zijn al enige tijd bezig met het zoeken naar een oplossing voor dit probleem.

De Raad merkt vervolgens op dat de nota van toelichting niet duidelijk maakt dat de problemen zich vooral bij bepaalde categorieën personenchauffeurs voordoen, en daarmee of de omvang van de problemen zodanig zijn dat een afwijkende regeling noodzakelijk is. Ook op dit punt is de nota van toelichting aangevuld. Genoemd onderzoek wijst uit dat er bij het Rijk twee typen van personenchauffeurs werkzaam zijn, de 'poolchauffeurs' en de chauffeurs die nagenoeg uitsluitend zijn belast met vervoer van doorgaans dezelfde persoon. De nieuwe regels hebben uitsluitend betrekking op de laatst genoemde categorie chauffeurs. De Raad constateert verder dat er in de nota van toelichting een uiteenzetting ontbreekt van mogelijke alternatieven die wel binnen de huidige regelgeving mogelijk zijn. Alternatieve mogelijkheden ('slim' roosteren) zijn uitgebreid onderzocht, maar alle varianten bleken het aantal verschillende personen achter het stuur slechts in zeer beperkte mate te kunnen terugdringen. Omdat het er juist om ging dit te voorkomen (vertrouwelijke informatie bij zo min mogelijk personen), is voor deze alternatieven niet gekozen, maar is gekozen voor een aanpassing van de regelgeving voor deze speciale groep werknemers. Sectorale uitzonderingen ('maatwerk') zijn binnen de arbeidstijdenregelgeving niet ongebruikelijk (Arbeidstijdenbesluit, Arbeidstijdenbesluit vervoer). Dit is thans ook in de nota van toelichting opgenomen.

2. De Raad acht onvoldoende aangetoond en gemotiveerd dat de voorgestelde rusttijden als passend en verantwoord kunnen worden beschouwd, gezien vanuit het doel van de Arbeidstijdenwet. In de nota van toelichting worden twee argumenten genoemd om de gekozen normen te rechtvaardigen. Het eerste argument is dat een groot deel van de diensttijd van de chauffeur bestaat uit wachten, waardoor de fysieke belasting en oververmoeidheid tijdens een dienst beperkt blijft. De Raad verwijst hier onder meer naar het zogenoemde Jaegerarrest. Deze Hofuitspraak geeft aan dat alle wachttijd beschouwd moet worden als arbeidstijd in de zin algemene arbeidstijdenrichtlijn (2003/88/EG). Dit wordt in het conceptbesluit niet betwist. In het besluit telt de wachttijd van een chauffeur conform het Jaegerarrest volledig als arbeidstijd voor de berekening van de gemiddelde arbeidstijd per week. In de nota van toelichting wordt met name ingegaan op de arbeidsbelasting van het werk van een personenchauffeur. Het bedoelt te zeggen dat wachten ('inactieve tijd') fysiek minder belastend is dan daadwerkelijk rijden ('actieve tijd'). Dit onderscheid wordt nationaal en internationaal breed gedragen. Het is op basis van dit onderscheid dat aanwezigheidsdiensten van 24 uur en werkweken van 60 uur ('opt out') acceptabel worden

geacht. Dit zou niet het geval zijn als dit zou betekenen 24 uur per dag en 60 uur per week 'actieve' werktijd. Het onderscheid is ook terug te vinden in de jongste voorstellen van de Europese Commissie/Raad van de EU en het Europese Parlement tot wijziging van richtlijn 2003/88/EG. Dat dit onderscheid, door tegenstellingen op andere punten, die losstaan van de wachttijddiscussie, helaas (nog) niet is opgenomen in de Europese en nationale regelgeving, doet hieraan niets af.

In de tweede plaats is in de nota van toelichting aangegeven, dat de chauffeur, de werkgever en de opdrachtgever ook een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de arbeids- en rusttijden en ervoor moeten zorgen dat de wachttijden en rijperiodes zoveel mogelijk zo zijn ingericht dat vermoeidheid wordt voorkomen of zoveel mogelijk beperkt zodat de verkeersveiligheid niet in het gedrang komt. Naar het oordeel van de Raad kan dit argument de normen niet rechtvaardigen. Dit standpunt van de Raad wordt niet gedeeld. De normen van wet zijn de uiterste grenzen waarbinnen gewerkt kan worden en waarbinnen tot passende en verantwoorde roosters gekomen moet worden. Hierbij spelen verder collectief overleg én werkgevers en werknemers die juist bij dit soort werkzaamheden in het kader van goed werkgever- en werknemerschap hun verantwoordelijkheid nemen, een belangrijke rol. De ingekorte dagelijkse rusttijden die op grond van het voorstel mogelijk zijn, vormen de uiterste grens van wat mogelijk is, dit betekent niet dat die grenzen in de praktijk ook dag in dag uit (7 dagen in de week) worden gehaald. Zo blijkt uit analyse van de roosters van bewindsliechtenchauffeurs, dat in een gemiddelde werkweek veelal slechts enkele dagen zitten met diensten van 16 of 18 uur. Waarbij, het zij nogmaals opgemerkt, onder een dienst primair moet worden verstaan een periode van beschikbaarheid, waarin de daadwerkelijke rijtijd vaak niet méér is dan een vijf- of zestal uren.

Het besluit (en de nota van toelichting) is op dit punt aangescherpt. Aan artikel 5.7:3 (Rijtijden) is toegevoegd, dat onverminderd het geldende recht op pauze (artikel 5:4 van de Arbeidstijdenwet) van de personenchauffeur, de dagelijkse rijtijd wordt onderbroken indien door vermoeidheid van de personenchauffeur de verkeersveiligheid in het gedrang komt of dreigt te komen. Met deze extra waarborg wordt de gekozen normstelling voor de genoemde categorie personenchauffeurs verantwoord geacht.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting wederom doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

---

(1) Hoofdstuk 2 Arbeidstijdenbesluit vervoer.

(2) Een mobiele werknemer is, overeenkomstig artikel 2, zevende lid, van richtlijn 2003/88/EG een werknemer die als lid van het rijdend, varend of vliegend personeel in dienst is van een bedrijf dat diensten verricht voor het vervoer van passagiers of goederen over de weg, in de lucht of in de binnenvaart.

(3) De voorschriften van richtlijn 2003/88/EG met betrekking tot dagelijks rusttijd, pauzes, wekelijkse rusttijd en nachtarbeid zijn overeenkomstig artikel 20, eerste lid, niet van toepassing op mobiele werknemers. Niettemin dienen de lidstaten, op grond van diezelfde bepaling de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat mobiele werknemers recht hebben op een passende rusttijd.

(4) Artikel 5:3, tweede lid, Arbeidstijdenwet.

(5) De normale dagelijkse rusttijd kan worden opgesplitst in twee perioden, waarvan de eerste ten minste drie ononderbroken uren bedraagt en de tweede ten minste negen

ononderbroken uren.

(6) Een wekelijkse rusttijd mag niet later aanvangen dan 6 perioden van 24 uur te rekenen vanaf het einde van de vorige wekelijkse rusttijd.

(7) Art. 2.5:1 Arbeidstijdenbesluit vervoer.

(8) Art. 5.7:2, tweede lid.

(9) Vergelijk HvJEG, Zaak C-151/02 (Jaeger).

---

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(doc, 68 kB\)](#)