

Kenmerk	W14.14.0322/IV
Datum advies	23 oktober 2014
Vindplaats	-

## Volledige tekst

Ontwerpbesluit tot wijziging Arbeidstijdenbesluit vervoer in verband met vereenvoudiging regels taxivervoer, met nota van toelichting.

Van dit advies is een samenvatting gemaakt.

Bij Kabinetsmissive van 24 september 2014, no.2014001658, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging Arbeidstijdenbesluit vervoer in verband met vereenvoudiging regels taxivervoer, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt tot wijziging van het Arbeidstijdenbesluit vervoer (hierna: Atbv) in verband met een beoogde vereenvoudiging van de werktijden voor het taxivervoer. Daartoe regelt het ontwerpbesluit dat voor alle taxichauffeurs - werknemers en zelfstandigen zonder personeel (zzp) - geen rijtijden meer gelden. Aanleiding voor deze vereenvoudiging is de motie

De Mos. (*zie noot 1*) Voorts zijn in het ontwerpbesluit ten aanzien van rusttijd, nachtarbeid en arbeidstijd nieuwe normen vastgelegd.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van het vereenvoudigen van de werktijden voor het taxivervoer, maar maakt onder meer een opmerking over de in het ontwerpbesluit beoogde positie van de zzp'er en het waarborgen van de verkeersveiligheid.

### 1. Positie van de zzp'er

**a.** Het ontwerpbesluit voorziet in nieuwe standaard- en minimumnormen ten aanzien van rusttijd, nachtarbeid en arbeidstijd voor taxichauffeurs. (*zie noot 2*) Onderdeel daarvan is dat van de in het ontwerpbesluit vastgelegde standaardnormen voor rusttijd en nachtarbeid "slechts bij collectieve regeling kan worden afgeweken". (*zie noot 3*) Deze formulering kan zo worden gelezen dat afwijking alleen mogelijk is voor taxichauffeurs in loondienst en niet voor zzp'ers. Voor zzp'ers gelden immers geen collectieve regelingen. Uit de toelichting (*zie noot 4*) lijkt echter voort te vloeien dat het voorstel beoogt ook voor zzp'ers afwijking mogelijk te maken. De tekst van het ontwerpbesluit lijkt daarmee in strijd.

De Afdeling adviseert de tekst van het ontwerpbesluit op dit punt te verduidelijken.

Indien met het ontwerpbesluit is beoogd dat zzp'ers van de standaardnormen voor rusttijd en nachtarbeid kunnen afwijken, dan merkt de Afdeling het volgende op.

**b.** Het ontwerpbesluit wijzigt het Atbv. Het Atbv is een uitwerking van de Arbeidstijdenwet (hierna: Atw) (*zie noot 5*) en bevat specifieke bepalingen voor werktijden in het vervoer. Deze specifieke bepalingen zijn in het bijzonder vastgesteld uit het oogpunt van verkeersveiligheid. (*zie noot 6*) Gegeven het belang van de verkeersveiligheid dat het Atbv beoogt te beschermen, dienen de wijzigingen die in het ontwerpbesluit worden voorgesteld inzake de werktijden voor taxichauffeurs hieraan tegemoet te komen. Dit geldt zowel voor taxichauffeurs in loondienst als voor zzp'ers.

Indien is beoogd dat zzp'ers mogen afwijken van de standaardnormen voor nachtarbeid en rusttijd, dan gelden er op grond van het ontwerpbesluit voor zelfstandige taxichauffeurs alleen nog minimumnormen voor rusttijd, maar niet voor nachtarbeid. (*zie noot 7*) Dit zou betekenen dat zzp'ers onbeperkt nachtarbeid kunnen verrichten, zolang zij dagelijks en tweewekelijks respectievelijk 10 uren en 72 uren rust aanhouden. (*zie noot 8*) Dit kan erop neerkomen dat op grond van het ontwerpbesluit zzp'ers is toegestaan in een week bijvoorbeeld 62 uren nachtarbeid verrichten. Dit terwijl met name lange periodes van nachtarbeid de verkeersveiligheid door ernstige vermoeidheid in gevaar kunnen brengen.

De werktijden voor zelfstandige taxichauffeurs wijken daarmee ook substantieel af van de werktijden zoals die thans voor hen zijn toegestaan op grond van de Atw, (*zie noot 9*) van de werktijden die voor bestuurders van bussen en vrachtwagens zijn toegestaan op grond van het Atbv, (*zie noot 10*) en van de werktijden die voor taxichauffeurs in loondienst zijn toegestaan op grond van het ontwerpbesluit.

De arbeidsrechtelijke positie van zzp'ers en de omstandigheid dat zij uit hoofde van die positie moeten kunnen concurreren met taxichauffeurs in loondienst, kunnen deze verschillen niet rechtvaardigen. Voor de bescherming van de verkeersveiligheid is die arbeidsrechtelijke positie immers niet van belang. Het substantiële verschil dat op grond van het ontwerpbesluit kan ontstaan tussen de werktijden voor zelfstandige taxichauffeurs en taxichauffeurs in loondienst, verdraagt zich bovendien niet met het in het ontwerpbesluit neergelegde streven (*zie noot 11*) om voor beide groepen een gelijk speelveld te behouden.

In de toelichting ontbreekt een onderbouwing voor de hierboven omschreven werktijden voor zzp'ers en de geconstateerde verschillen. Indien beoogd is dat er op grond van het ontwerpbesluit voor de zzp'ers geen regels meer zouden gelden voor arbeidstijd en nachtarbeid, acht de Afdeling dan ook onvoldoende aangetoond en gemotiveerd dat de voorgestelde werktijden als passend en verantwoord kunnen worden beschouwd, gezien vanuit het doel van het Atbv: de veiligheid van zelfstandige taxichauffeurs, van hun collega's in loondienst, van de te vervoeren personen en van de medeweggebruikers.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit op dit punt dragend te motiveren, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

## **2. Samenloop**

Het ontwerpbesluit voorziet, zoals vermeld, in een regime voor werktijden voor taxichauffeurs, dat afwijkt van het regime dat voor overige vormen van wegvervoer geldt. Zoals de toelichting (*zie noot 12*) bij het ontwerpbesluit opmerkt kunnen zich hierdoor zogenoemde samenloopsituaties voordoen. Dit houdt in dat een bestuurder tijdens één dienst (*zie noot 13*) onder twee verschillende regimes van werktijden valt. De toelichting geeft als praktijkvoorbeeld de bestuurder die overdag als buschauffeur bij het openbaar vervoer werkt, en 's avonds taxiritten uitvoert.

Voor samenloop is in artikel 5:15 van de Atw, in verband met de bescherming van de

(verkeers)veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de werknemer, een regeling opgenomen. Zoals de toelichting terecht opmerkt en ook blijkt uit het aldaar gegeven praktijkvoorbeeld voorziet genoemde bepaling echter niet in een regeling van de situatie waarin op grond van het Atbv twee verschillende werktijdenregimes tijdens een dienst ontstaan. De toelichting vermeldt dat daarom in geval van samenloop handhaving zal geschieden van de bepaling die de beste bescherming voor de werknemer en de verkeersveiligheid biedt.

Nu artikel 5:15 van de Atw geen grondslag biedt voor handhaving van het strengste werktijdenregime in het geval van samenloop die ontstaat op grond van het Atbv is handhaving van het strengste regime niet mogelijk. De opmerking in de toelichting maakt dit niet anders. Gegeven de belangen die artikel 5:15 van de Atw beoogt te screenen, acht de Afdeling een dergelijke handavingsgrondslag echter wel noodzakelijk.

De Afdeling adviseert daarom bij de eerstvolgende gelegenheid artikel 5:15 van de Atw aan te passen.

**3.** De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vice-president van de Raad van State

---

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W14.14.0322/IV

- In artikel I, onderdeel A, derde en vijfde lid, onder a, na de puntkomma, toevoegen: en (Aanwijzing 101 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In artikel I, onderdeel C, derde lid, onder a, aan het slot, de komma vervangen door een puntkomma (Aanwijzing 100 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- De werktijden voor zelfstandige taxichauffeurs en taxichauffeurs in loondienst ten behoeve van de beoogde vereenvoudiging opnemen in een tabel en die tabel als bijlage toevoegen aan het Atbv.

---

### **Nader rapport (reactie op het advies) van 2 december 2014**

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van het vereenvoudigen van de werktijden voor het taxivervoer, maar maakt enkele inhoudelijke opmerkingen en plaatst tevens enige redactionele kanttekeningen.

Het ontwerpbesluit en de nota van toelichting zijn naar aanleiding van de redactionele kanttekeningen en naar aanleiding van enkele van de inhoudelijke opmerkingen aangepast.

**1.** De Afdeling constateert in de eerste plaats een discrepantie tussen de tekst van het ontwerpbesluit en de nota van toelichting voor wat betreft de mogelijkheid van zzp'ers (hierna overeenkomstig de wettelijke term: zelfstandigen) om af te wijken van de zgn. standaardregeling. Deze constatering is terecht. De standaardregeling is bedoeld om aan de werknemer rechten te geven, waarop hij bij de civiele rechter een beroep kan doen bij ontbreken van een collectieve regeling. Voor zelfstandigen heeft de standaardregeling dus geen functie. In het ontwerpbesluit is daarom in artikel 2.5:1, derde lid, en in artikel 2.5:4, derde lid, het woord "bestuurder" vervangen door: werknemer.

Voorts merkt de Afdeling advisering op dat het loslaten van de handhavingnorm voor nachtarbeid grote verschillen tussen zelfstandigen en werknemers in loondienst kan opleveren omdat de zelfstandige aan geen enkele beperking meer is gehouden. De Afdeling acht onvoldoende aangetoond dat dit gerechtvaardigd is uit oogpunt van verkeersveiligheid en gelijke concurrentievoorwaarden.

Hierover merk ik het volgende op:

#### Nachtarbeid en verkeersveiligheid

Op grond van het huidige Arbeidstijdenbesluit vervoer (Atbv) geldt voor het taxivervoer (en ander 'licht' wegvervoer) één beperking met betrekking tot nachtarbeid, namelijk een frequentiebeperking tot maximaal 52 nachtdiensten in een periode van 16 weken (artikel 2.5:5). Dit betekent dat ook op grond van de huidige regelgeving het mogelijk is dat er in een week 5 dagen achtereenvolgend in de nacht wordt gewerkt en aldus meer dan 60 uur nachtarbeid kan worden verricht. In het voorliggende ontwerpbesluit is deze frequentiebeperking niet langer een handhaafbare norm.

Bij de vereenvoudiging van de regelgeving voor taxivervoer ter uitvoering van motie de Mos is uitgegaan van het principe alleen die normen te behouden die van belang zijn voor de gezondheid van de bestuurder en de verkeersveiligheid. Om te zien welke daarvoor in aanmerking komen is mede gekeken naar de internationale normen. Met betrekking tot nachtarbeid kan dan geconstateerd worden dat de internationale regelgeving voor bestuurders van bussen en vrachtwagens in feite geen onderscheid maakt tussen dagritten en nachtritten. De bestuurder in het internationale wegvervoer mag onbeperkt in de nacht rijden, zij het dat zijn totale arbeidstijd per dienst dan enigszins beperkt wordt. De beperking tot maximaal 43 nachtdiensten per 16 weken voor het 'zware' wegvervoer, zoals nu opgenomen in het huidige Atbv, is een 'nationale kop'. Omdat het bij het (internationale) bus- en vrachtovervoer om ritten gaat over een lange afstand, werden deze extra regels rond nachtarbeid gerechtvaardigd geacht uit het oogpunt van verkeersveiligheid. Het lichte wegvervoer, zoals het taxivervoer, is echter van geheel andere aard. Het beperkt zich tot korte ritten in de stad en de regio, waarbij bovendien een substantieel deel van de tijd, wanneer gewacht wordt op een klant, niet gereden wordt. Om die reden, en gelet op het feit dat de EU-regelgeving voor het zware wegvervoer ook geen frequentiebeperking van nachtarbeid kent, werd het gerechtvaardigd geacht deze norm niet langer - als beoogde norm - te behouden.

Met betrekking tot het schrappen van de frequentienorm voor nachtarbeid kan nog worden opgemerkt dat het zgn. straattaxivervoer voor een aanzienlijk deel geschiedt in aansluiting op de (nachtelijke) horeca. Voor arbeid in deze gelegenheden is de frequentiebeperking t.a.v. nachtarbeid niet van toepassing (artikel 5.8:1, Arbeidstijdenbesluit). Om die reden werd het door alle partijen, betrokken bij het overleg over de onderhavige vereenvoudiging, gerechtvaardigd geacht dat dit ook van toepassing zou moeten zijn op het taxivervoer. Door het loslaten van de frequentiebeperking van nachtarbeid krijgt de taxibranche meer ruimte om in de nacht te werken wanneer dat nodig is, er kan meer 'maatwerk' geleverd worden.

Ten overvloede zij nog vermeld dat er ook andere vervoerscategorieën zijn, waarvoor, omdat de bedrijfsvoering daardoor onevenredig geschaad zou worden, de frequentiebeperking voor nachtarbeid niet geldt, zoals het vervoer van levende dieren, ochtendkranten, postzendingen en -pakketten en het collectief vervoer van bepaalde tuinbouwproducten, zoals bloemen en planten.

#### Nachtarbeid en concurrentie

Ten aanzien van het aspect van gelijke concurrentievoorwaarden merkt de Afdeling terecht op dat de nota van toelichting iets suggereert dat niet in het ontwerpbesluit terug te vinden is, namelijk waar geschreven werd dat 'ernaar gestreefd is een gelijk speelveld te behouden'. Dit zou namelijk impliceren dat er in de bestaande regelgeving sprake was van een gelijk speelveld voor werkgevers met werknemers en zelfstandigen zonder personeel. Dit is niet het geval, aangezien de norm voor maximale wekelijkse arbeidstijd (48 uur gemiddeld) alleen op de arbeid van de werknemer van toepassing is. Wat bedoeld is, is dat voor zover er gelijke concurrentievoorwaarden bestaan, ernaar gestreefd is deze zoveel mogelijk te behouden. In de nota van toelichting is de betreffende passage aangepast.

Voor wat betreft de arbeidstijd verandert er niets. Omdat de vereenvoudiging niet de bedoeling had om meer regels van toepassing te laten zijn, geldt er, evenals in de huidige regeling, voor zelfstandigen geen beperking t.a.v. arbeidstijd.

De normen met betrekking tot de pauze, de dagelijkse rust en de wekelijkse rust blijven handhaafbare normen en gelden voor zowel werknemers als zelfstandigen. Het is op deze wijze dat ernaar gestreefd is het 'gelijke speelveld' zoveel mogelijk te behouden.

Blijft over de normering van nachtarbeid. In de huidige regelgeving geldt die voor zowel de arbeid van de zelfstandige als van de werknemer. Het loslaten van de norm voor nachtarbeid als handhavingnorm betekent dat deze alleen nog van toepassing is op de arbeid van werknemers. Maar ook op hun arbeid hoeft deze norm niet van toepassing te zijn. Als werkgever en werknemer hierover overeenstemming bereiken (collectief én individueel) hoeven ook werknemers niet langer gebonden te zijn aan een beperking van de frequentie van nachtarbeid. Is deze overeenstemming er niet, dan kan door een werknemer niet permanent arbeid in nachtdienst verricht worden. (Hierop blijft ook toezicht bestaan, namelijk door het Sociaal Fonds Taxi). Het schrappen van deze norm lijkt het verschil in concurrentiekracht tussen zelfstandigen zonder personeel en werkgevers met personeel te vergroten. Toch is de invloed op het 'gelijke speelveld' beperkt, aangezien een werkgever vrijwel altijd meerdere werknemers in dienst zal hebben en ook overdag taxivervoer zal verzorgen, zodat hij zijn personeel wisselend kan inzetten, waarbij nachtdiensten afgewisseld worden door dagdiensten.

In aansluiting hierop kan, tot slot, nog worden opgemerkt dat er thans een Interdepartementaal Beleidsonderzoek Zelfstandigen zonder personeel plaatsvindt (zie Kamerstukken 31 311, nr. 120). Met dit onderzoek wordt beoogd om rond zelfstandigen een analyse, inventarisatie en beleidsopties beschikbaar te maken voor publieke discussie over de inkomens- en vermogensposities van zelfstandigen, hun positie op de arbeidsmarkt, de voor- en nadelen van hun fiscale behandeling, de verhouding tot andere groepen werkende en de aansluiting van het stelsel van sociale voorzieningen en verzekeringen. Hierbij wordt ook gekeken naar de arbeidstijdenwetgeving. Mogelijk leidt dit op termijn nog tot aanpassing van de regelgeving voor zelfstandigen.

## **2. De laatste inhoudelijke opmerking van de Afdeling advisering betreft de samenloop.**

In de nota van toelichting werd vermeld dat de wettelijke basis ontbreekt om hierover regels te stellen en dat de Inspectie leefomgeving en transport in geval van samenloop tussen twee verschillende regels binnen het Arbeidstijdenbesluit vervoer (Atbv) gehandhaafd wordt op de bepaling die de beste bescherming biedt. De Afdeling merkt hierover op dat dit handhavingregime zonder wettelijke basis in feite niet mogelijk is, en adviseert de Arbeidstijdenwet bij gelegenheid aan te passen teneinde die wettelijke basis te creëren.

Overeenkomstig het advies van de Afdeling zal de Arbeidstijdenwet hiertoe bij gelegenheid worden aangepast. In de nota van toelichting is hierover een opmerking toegevoegd. Dat neemt echter niet weg dat er in geval van samenloop tussen verschillende regels uit het Atbv

(bijvoorbeeld de zelfstandige taxichauffeur, die ook als werknemer in het openbaar busvervoer werkzaam is) gehandhaafd zal moeten worden. In de nota van toelichting is nu geëxpliciteerd dat in de praktijk de handhaving vooralsnog zal geschieden op basis van de bepaling die de beste bescherming voor de werknemer en de verkeersveiligheid biedt.

**3.** De redactionele opmerkingen van de Afdeling advisering zijn overgenomen.

Tenslotte is in het ontwerpbesluit en in de nota van toelichting een toevoeging aangebracht. In het ontwerpbesluit is nog van de gelegenheid gebruik gemaakt om in de artikelen in het Atbv waarin nog gesproken wordt van Verkeer en Waterstaat, de benaming in overeenstemming te brengen met de thans geldende benaming Infrastructuur en Milieu.

In de nota van toelichting is nog een passage toegevoegd over afwijking van het systeem van vaste verandermomenten. Deze afwijking, die alleen de datum van publicatie geldt, was niet beoogd. De noodzaak dient zich aan omdat de procedure van totstandkoming meer tijd in beslag genomen heeft dan voorzien.

De inwerkingtredingdatum kan echter niet worden opgeschoven omdat deze tot stand is gekomen door toezegging aan de brancheorganisaties.

Ik moge U hierbij, mede namens mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting wederom doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

---

(1) Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XII, 33 000 A, nr. 40.

(2) Zie artikel I, onderdeel A (rusttijd), artikel I, onderdeel C (nachtarbeid) en artikel I, onderdeel E (arbeidstijd).

(3) De in het ontwerpbesluit vastgelegde normen over arbeidstijd zien op "de werknemer die taxivervoer verricht". Zzp'ers die niet in dienst werken van een taxibedrijf zijn geen werknemer. De normen in het ontwerpbesluit over arbeidstijd zien derhalve niet op zzp'ers.

(4) Zie paragraaf 3 van de toelichting. Daar wordt opgemerkt: "Heeft iemand in het geheel geen personeel, de zelfstandige, dan hoeft hij alleen met 'zichzelf' te overleggen, met andere woorden, hij kan zonder meer gebruik maken van de minimumnormen."

(5) De grondslag van het Atbv is artikel 5:12, tweede lid, van de Atw.

(6) Zie de nota van toelichting bij het Atbv: Stb. 1998, 125, blz. 7.

(7) Artikel I, onderdeel C, bevat immers geen minimumnormen ten aanzien van nachtarbeid.

(8) Ingevolge artikel I, onderdeel A, vijfde lid, onder a, kan de dagelijkse rusttijd elke twee weken bovendien nog tweemaal worden verkort tot 8 uur per dag en kan de tweewekelijkse rusttijd van 72 uren worden gesplitst in perioden van 24 uren.

(9) Zie de artikelen 5:7 (arbeidstijd) en 5:8 (nachtarbeid).

(10) Zie de artikelen 2.5:8 (arbeidstijd) en 2.5:4 (nachtarbeid).

(11) Zie paragraaf 3 van de toelichting.

(12) Paragraaf 3 van de toelichting.

(13) Artikel 1:7 van de Atw definieert 'dienst' als een aaneengesloten periode waarin arbeid wordt verricht en die is gelegen tussen twee opeenvolgende onafgebroken rusttijden van ten minste 8 uren.

---

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 297 kB\)](#)

