

Vergaderjaar 2011–2012

33 244

Wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met de nadere aanduiding van enige begrippen uit deze wet en enige andere wijzigingen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 juni 2011 en het nader rapport d.d. 19 april 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 april 2011, no. 11.000.957, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met de nadere aanduiding van enige begrippen uit deze wet en enige andere wijzigingen, met memorie van toelichting.

Het voorstel bevat enkele wijzigingen in de Arbeidstijdenwet (hierna: de Atw). Ter aanvulling op de implementatie van richtlijn 2003/88/EG² (hierna: de arbeidstijdenrichtlijn), worden definities van arbeid, arbeidstijd en rusttijd in de Atw opgenomen. Deze wijziging is het gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) in de zaak Mandemakers.³ In deze zaak oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat op grond van de Atw geen boete voor overtreding van deze wet kon worden opgelegd, omdat deze wet geen rechtszekere definitie van het begrip arbeidstijd bevat. Het voorstel bevat daarnaast enkele wijzigingen van technische aard.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een opmerking met betrekking tot de verhouding tussen reistijd en arbeidstijd. Zij is van oordeel dat het wetsvoorstel het probleem dat aan de orde was in de zaak Mandemakers niet wegneemt en dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeid (Pb EU 2003 L 299).

³ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 4 maart 2009, LJN BH4621.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 april 2011, nr. 11.000957, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 9 juni 2011, nr. W12.11.0120/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft naar aanleiding van het wetsvoorstel een opmerking gemaakt met betrekking tot de verhouding tussen reistijd en arbeidstijd. Zij is van oordeel dat het wetsvoorstel het probleem dat aan de orde was in de zaak Mandemakers niet wegneemt en dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Verhouding tussen arbeidstijd en reistijd

a. Onderdeel A van artikel I voegt aan artikel 1:1 van de Atw definities van de begrippen «arbeid», «arbeidstijd» en «rusttijd» toe. Deze toevoeging strekt tot verdere implementatie van artikel 2 van de arbeidstijdenrichtlijn. Onderdeel a van het voorgestelde lid 4 van artikel 1:1 van de Atw definieert arbeid als «iedere willekeurige bezigheid, moeite kostend of niet, van geestelijke of lichamelijke aard, waarbij de werknemer ter beschikking van de werkgever staat.» Ingevolge onderdeel b van deze bepaling wordt onder arbeidstijd verstaan de tijd dat de werknemer arbeid verricht. Ingevolge onderdeel c wordt onder rusttijd verstaan de tijd dat de werknemer geen arbeid verricht.

Volgens het algemeen deel van de memorie van toelichting worden hiermee de door de Afdeling bestuursrechtspraak geconstateerde onduidelijkheden hersteld en bevat de Atw «weer voldoende grondslag» om bestuurlijke boeten op te leggen. In de definitie wordt «naadloos» aangesloten bij het begrip arbeidstijd, zoals dit tot dusver in de Atw wordt gehanteerd, aldus de memorie van toelichting. In de memorie van toelichting wordt voorts verwezen naar de jurisprudentie over het element gezagsverhouding in de definitie van arbeidsovereenkomst in artikel 610 van boek 7 van het BW, en de uitleg van het begrip «werkzaamheden» in de Arbeidstijdenwet 1919¹ in de jurisprudentie.

Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee richtlijn 2003/88/EG, die zich richt op minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid op het gebied van de organisatie van de arbeidstijd, geïmplementeerd. Daarmee is echter geen antwoord gegeven op de rechtsvraag die in de zaak Mandemakers aan de orde was. Het ging daarbij om de vraag of de reistijd van werknemers die vanuit hun woonplaats naar klanten reizen om daar in opdracht van hun werkgever werkzaamheden te verrichten, tot de arbeidstijd mag worden gerekend. Uit artikel 2, eerste lid, van deze richtlijn blijkt dat de definitie van arbeid zo nodig moet worden ingevuld overeenkomstig de nationale wetten of gebruiken. Dat geldt dus ook voor de reistijd. De Afdeling stelt vast dat de verhouding tussen reistijd en arbeidstijd een complexe is. Het is algemeen aanvaard dat, als niet anders is overeengekomen, woon-werkverkeer als regel geen arbeidstijd is.² Maar er kunnen zich diverse situaties voordoen, waarin de locatie waar de arbeid moet worden verricht, (steeds) een andere is dan die waar de werkgever is gevestigd. Voor de beantwoording van de vraag of de reistijd tot arbeidstijd mag worden gerekend is niet alleen van belang of er volgens de arbeidsovereenkomst een gezagsverhouding bestaat, maar ook van de vraag wat in het kader daarvan tussen werkgever en werknemer is overeengekomen, of geldt volgens de cao en of over die uren loon wordt betaald.³

In het voorstel zijn geen regels opgenomen met betrekking tot de reistijd. Voor de beantwoording van de vraag of woon-werkverkeer onder de arbeidstijd valt, wordt in de memorie van toelichting verwezen naar de knelpunteninventarisatie Arbeidstijdenwet uit 1997. Daarin staat vermeld:

«Over het algemeen wordt woon-werkverkeer niet onder gezag van de werkgever uitgevoerd, en wordt dus ook niet als arbeidstijd aangeduid. Anders is dat met werk-werkverkeer, dat wordt wel onder het gezag van

¹ In artikel 1, eerste lid, van de Arbeidstijdenwet 1919 werd «arbeid» omschreven als «alle werkzaamheden in eene onderneming».

Volgens de memorie van toelichting bij deze bepaling moeten overigens ook werkzaamheden van een handelsreiziger, als arbeid gezien worden, «hoewel hij juist bij het verrichten van zijn werkzaamheden zich welhaast nooit bevindt op een plaats, bepaaldelijk tot het drijven van de onderneming bestemd».

(Arbeidstijdenwet 1919, editie Schuurman en Jordens deel 49, 1995, blz. 22).

² Zie onder andere HR 30-11-2007, LJN: BB6178, SR 2008, 11.

³ Op grond van artikel 7:610 BW kent de arbeidsovereenkomst drie elementen: de verplichting van de werkgever om gedurende zekere tijd persoonlijk arbeid te verrichten, de bevoegdheid van de werkgever om gezag uit te oefenen over de arbeid van de werknemer en de verplichting van de werkgever om de arbeid te belonen.

de werkgever uitgevoerd en wordt dus als arbeidstijd meegerekend. De discussies vinden met name plaats in situaties waarin de werknemer geen vaste standplaats heeft. De vraag is dan of de reis van huis naar het eerste werkadres van die dag al dan niet tot arbeid moet worden gerekend.¹ Hier is geen eenduidig antwoord op te geven. Het is afhankelijk van de feitelijke situatie. Kijkend naar de feitelijke situatie kan bezien worden of deze reis al dan niet onder gezag van de werkgever plaatsvindt. Zo zal een werknemer die vanuit zijn huisadres door de werkgever op pad wordt gestuurd om op verschillende plaatsen arbeid te verrichten, de reis van het woonhuis naar de eerste werkplek onder gezag van de werkgever uitvoeren en dus arbeid verrichten. Terwijl een werknemer die een aantal dagen per week in filiaal x werkt en een aantal dagen in filiaal y, het woon-werkverkeer doorgaans niet onder gezag van een werkgever uitvoert. Genoemd knelpunt zal niet leiden tot aanpassing van de Atw of het Arbeidstijdenbesluit, maar moet in concrete situaties door werkgever en werknemers worden opgelost. Bij inspecties door de Arbeidsinspectie zal ook naar de concrete situatie gekeken worden.”²

De Arbeidsinspectie baseert zich in het handhavingbeleid nog steeds op deze knelpunteninventarisatie, aldus de toelichting. Dit beoordelingskader brengt mee dat de Arbeidsinspectie eerst bij de uitoefening van het toezicht de feitelijke situatie als vertrekpunt neemt, en pas in de aangetroffen situatie ertoe komt om te bepalen welke criteria gelden voor het oordeel of in dat geval reistijd al dan niet moet worden aangemerkt als arbeidstijd. Dit betekent dat de betreffende werkgever en werknemer pas dan op dit punt duidelijkheid verkrijgen, en bijgevolg tot dat moment in onzekerheid verkeren. De Afdeling merkt daarover het volgende op.

Bij niet naleving van de voorschriften over arbeids- en rusttijden in de Atw kunnen op grond van artikel 10:7, eerste lid, van die wet, boetes worden opgelegd.³ Op grond van artikel 5:4, tweede lid, van de Awb kan een bestuurlijke sanctie slechts worden opgelegd indien de overtreding en de sanctie bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven. Met het oog op het rechtszekerheidsbeginsel moet vooraf vaststaan in welke gevallen sprake is van een overtreding van de wet.

De Afdeling wijst er dan ook op dat, indien aan overtreding van wettelijke normen een punitieve sanctie is verbonden, de inhoud van de na te leven normen duidelijk en vooraf kenbaar dient te zijn, zodat de betrokkenen die normen kunnen naleven en hierover onderling afspraken kunnen maken. Het beoordelingskader uit de knelpuntennota biedt hiervoor onvoldoende basis. De vraag of een overtreding wordt begaan kan niet afhangen van de feitelijke situatie als niet vaststaat in welke gevallen reistijd tot de arbeidstijd moet worden gerekend. Het ontbreken van nadere regels over de verhouding tussen arbeidstijd en reistijd verhoudt zich derhalve niet goed met artikel 5:4, tweede lid, van de Awb.

b. Om de regels in de Atw effectief te kunnen handhaven, dient deze wet heldere en duidelijke regels te bevatten op grond waarvan kan worden bepaald in welke gevallen de reistijd moet worden gerekend tot de arbeidstijd. Aan de hand van bijvoorbeeld een schriftelijke arbeidsovereenkomst, de cao die voor de werknemers in deze branche geldt, dan wel schriftelijke afspraken die in het bedrijf of onderneming van toepassing zijn, kan worden bepaald wanneer en in welke gevallen reistijd onderdeel uitmaakt van de overeengekomen arbeidstijd waarvoor loon wordt betaald. Zo zou in de Atw een bepaling kunnen worden opgenomen, die luidt dat reistijd niet tot de arbeidstijd wordt gerekend, tenzij uit de cao, de individuele arbeidsovereenkomst of andere regelgeving het tegendeel blijkt. In de toelichting kan deze bepaling zo nodig worden verduidelijkt.

¹ De Afdeling neemt aan dat dit ook betrekking heeft op de reis van het laatste werkadres naar de woonplaats.

² Kamerstukken II 1996/97, 25 092, nr. 1, blz. 4-5.

³ Thans maximaal € 11 250 voor natuurlijke personen en maximaal € 45 000 voor rechtspersonen.

De Arbeidsinspectie kan op grond daarvan bepalen of de arbeidstijd wordt overschreden en er sprake is van een overtreding van de Atw. Daarmee zou wel een antwoord worden gegeven op de in het voorstel niet beantwoorde rechtsvraag.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting op het bovenstaande in te gaan en het voorstel in het licht van het voorgaande nader te overwegen.

1. Verhouding tussen arbeidstijd en reistijd

1a. De Afdeling advisering geeft in haar advies aan, dat met het opnemen van een omschrijving van het begrip «arbeidstijd» (en «rusttijd») richtlijn 2003/88/EG (hierna: de Arbeidstijdenrichtlijn) naar haar mening is geïmplementeerd. De Afdeling vervolgt met de opmerking dat daarmee nog geen antwoord is gegeven op de rechtsvraag die in de zaak Mandemakers aan de orde was, namelijk of reistijd van werknemers die vanuit hun woonplaats naar klanten reizen om daar in opdracht van hun werkgever werkzaamheden te verrichten tot de arbeidstijd mag worden gerekend. De Afdeling wijst daarbij op artikel 2, eerste lid, van de Arbeidstijdenrichtlijn waaruit naar haar mening blijkt dat de definitie van arbeid(stijd) zo nodig moet worden ingevuld overeenkomstig de nationale wetten en/of gebruiken en dat dit ook geldt voor reistijd.

De mogelijkheid om het begrip «arbeidstijd» overeenkomstig nationale wetten en/of gebruiken nader in te vullen is door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in het zogenoemde Jaeger arrest (C-151/02) aan de orde geweest. Het Hof heeft daarbij in de overwegingen 58 en 59 gesteld:

«Hoe dan ook moeten de begrippen „arbeidstijd» en „rusttijd» in de zin van richtlijn 93/104 niet worden uitgelegd op basis van de voorschriften van de verschillende nationale regelingen van de lidstaten. Het zijn begrippen van gemeenschapsrecht die op basis van het stelsel en de doelstelling van die richtlijn volgens objectieve kenmerken moeten worden omschreven, zoals het Hof in de punten 48 en 50 van het arrest Simap heeft gedaan. Slechts een dergelijke autonome uitlegging kan de volle werking van deze richtlijn en een uniforme toepassing van die begrippen in alle lidstaten verzekeren. De omstandigheid dat de definitie van het begrip „arbeidstijd» naar de „nationale wetten en/of gebruiken» verwijst, betekent derhalve niet dat de lidstaten eenzijdig de strekking van dit begrip kunnen bepalen. De lidstaten mogen dan ook geen enkele voorwaarde verbinden aan het recht van de werknemers op inaanmerkingneming van de arbeidstijd en van de desbetreffende rusttijd, aangezien dat recht rechtstreeks uit de bepalingen van de richtlijn voortvloeit. Iedere andere uitlegging zou de doelstelling ondermijnen van richtlijn 93/104 om de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers door middel van minimumvoorschriften te harmoniseren (zie arrest van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punten 45 en 75).»

Met het Jaeger arrest is de mogelijkheid om overeenkomstig nationale wetten en/of praktijken het begrip «arbeidstijd» nader af te bakenen welhaast onmogelijk gemaakt. Nationaal dit begrip nader invullen zou tot nieuwe problemen met de Europese Commissie kunnen leiden. Gelet hierop acht de regering het geen begaanbare weg om via het begrip «arbeidstijd» nationaal te bepalen wanneer reistijd al dan niet arbeidstijd is.

De Afdeling advisering stelt vast dat de verhouding tussen reistijd en arbeidstijd een complexe is. Het is algemeen aanvaard, zo vervolgt de Afdeling, dat als niet anders is overeengekomen woon-werkverkeer als regel geen arbeidstijd is met een verwijzing naar HR 30 november 2007,

LJN: BB6178. Dit betreft een arrest dat betrekking heeft op de invulling van het begrip «in de uitoefening van zijn werkzaamheden» in het kader van de civielrechtelijke werkgeversaansprakelijkheid voor arbeidsongevallen. Het onderhavige wetsvoorstel heeft echter geen betrekking op de civielrechtelijke aansprakelijkheid, maar op de invulling van het publiekrechtelijke begrip arbeid(stijd) en rust(tijd) in de Arbeidstijdenwet. Dit betreft een andere vraag. In de Arbeidstijdwet gaat het ondermeer om de vraag hoeveel uur er maximaal mag worden gewerkt op een dag, in een week en gemiddeld over een periode van 16 weken. De vraag of er sprake is van arbeid(stijd), wordt dan niet beheerst door het element «in de uitoefening van zijn werkzaamheden», maar door de vraag of er al dan niet sprake is van arbeid door de werknemer onder gezag van de werkgever. Feiten en omstandigheden van het geval zijn voor de beantwoording van die vraag van doorslaggevende betekenis. In een individuele of collectieve arbeidsovereenkomst kan niet door civiele partijen worden overeengekomen wat wel of geen arbeidstijd of rusttijd is in de zin van de publiekrechtelijke Arbeidstijdenwet en – in het verlengde daarvan – de Arbeidstijdenrichtlijn. Bovendien is, in tegenstelling tot wat de Afdeling in haar advies schrijft, voor het aanmerken van tijd als arbeidstijd in de zin van de Arbeidstijdenwet niet van belang of er al dan niet loon over die tijd(uren) wordt betaald. De arbeidsvoorwaardelijke aspecten van het begrip «arbeidstijd» worden hier verward met het publiekrechtelijke begrip «arbeidstijd» uit de Arbeidstijdenwet en de Arbeidstijdenrichtlijn.

De Afdeling advisering schrijft verder dat in het voorstel van wet geen regels zijn opgenomen met betrekking tot arbeidstijd en geeft aan dat voor de beantwoording van de vraag of woon-werkverkeer als arbeidstijd moet worden aangemerkt in het voorstel van wet wordt verwezen naar de knelpunteninventarisatie uit 1997. Vervolgens neemt de Afdeling het standpunt van de Afdeling bestuursrechtspraak in de zaak Mandemakers over en stelt dat het rechtszekerheidsbeginsel het noodzakelijk maakt dat vooraf vaststaat in welke gevallen sprake is van overtreding van de wet. Met een beroep op artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht vindt de Afdeling dat in het kader van de bestuursrechtelijke (punitieve) handhaving de inhoud van de na te leven normen duidelijk en vooraf kenbaar moet zijn, zodat betrokkenen die normen kunnen naleven en daarover onderling afspraken kunnen maken. Het gaat hier om het zogenoemde lex certa-beginsel. Kennelijk is de Afdeling advisering van oordeel dat algemeen geformuleerde wettelijk normen niet voor punitieve sanctionering in aanmerking kunnen komen. De regering deelt deze mening niet. Van de wetgever mag worden verwacht dat hij op een zo duidelijk mogelijke wijze delicten omschrijft. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat de wetgever soms met een zekere vaagheid, bestaande in het gebruiken van algemene termen, delicten omschrijft om te voorkomen dat gedragingen die strafwaardig zijn buiten het bereik van de delictomschrijving vallen. Die vaagheid is soms onvermijdelijk, omdat de delictomschrijving – zoals in dit geval – niet altijd concreet kan worden omschreven of te verfijnd zou worden met als gevolg dat de overzichtelijkheid wegvalt. Algemeen geformuleerde normen maken gewoon deel uitmaken van het strafrecht en het bestuursrecht, veelal zonder dat dit op onoverkomelijke bezwaren stuit in de rechtspraak en literatuur¹. Daar komt nog bij dat, zoals hierboven reeds vermeld, de marge van de wetgever om rond woon-werkverkeer meer duidelijkheid te creëren zeer beperkt is gelet op het feit dat de normen met betrekking tot de begrippen «arbeidstijd» en rusttijd» uit de Europese wetgeving (arbeidstijdenrichtlijn) afkomstig zijn en feitelijk geen ruimte laten voor verder nationale invulling.

¹ Zie in dezelfde lijn het preadvies van de Nederlandse Juristen-Vereeniging 2011 van Hoogleraar straf(proces)recht, M.J. Borgers van de Vrije Universiteit Amsterdam, (Controverses rondom legaliteit en legitimatie, 's-Gravenhage 2011, Kluwer), en het proefschrift van J.N. Nan, Het lex-certa-beginsel, 's-Gravenhage 2011, SDU Uitgevers.

Een scherpe afbakening van het begrip «arbeid» en het daarmee verbonden begrip «onder gezag staan» is naar de mening van de regering in relatie tot de vraag wanneer reistijd tot de arbeidstijd moet worden gerekend niet mogelijk. Het begrip «arbeid» is door de Hoge Raad in 1931 nader aangeduid en wordt al sedert de introductie van de Arbeidswet 1919 strafrechtelijk gehandhaafd. Dat gold ook voor de aanvankelijk strafrechtelijk gesanctioneerde Arbeidstijdenwet. Bestuursrechtelijke handhaving van de Arbeidstijdenwet is later ingevoerd. Een en ander geldt ook voor bijvoorbeeld de Arbeidsomstandighedenwet die algemeen geformuleerde normen kent en die ook punitief via bestuurlijke boeten worden gehandhaafd. De regering volgt het standpunt van de Afdeling advisering dan ook niet dat in dit geval vooraf steeds vast moet staan in welke gevallen sprake is van overtreding van de Arbeidstijdenwet.

b. De Afdeling advisering geeft als voorbeeld voor een duidelijke in de Arbeidstijdenwet op te nemen bepaling dat reistijd niet tot de arbeidstijd wordt gerekend, tenzij uit de cao, de individuele arbeidsovereenkomst of een andere regelgeving het tegendeel blijkt. Het overnemen van dit voorstel zou tot gevolg hebben dat werkgevers en werknemers in het vervolg zelf kunnen bepalen of en wanneer het niet naleven van een norm bestuursrechtelijk (punitief) kan worden gehandhaafd. Dat is niet in overeenstemming met het begrip «arbeidstijd» in de Arbeidstijdenrichtlijn en de uitleg die het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in onder meer het eerdergenoemde Jaeger arrest daaraan heeft gegeven. Het gegeven voorbeeld is dan ook niet overgenomen.

2. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

2. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling advisering is aandacht besteed. Het wordt echter niet noodzakelijk geacht een nieuwe transponeringstabel bij het wetsvoorstel te voegen, omdat de definities van «arbeidstijd» en «rusttijd» uit de Arbeidstijdenrichtlijn in hetzelfde artikel van de Arbeidstijdenwet geregeld worden als andere definities uit genoemde richtlijn en er ook geen inhoudelijk wijziging in de Arbeidstijdenwet wordt beoogd. Na aanvaarding van het wetsvoorstel zal de wetswijziging worden genotificeerd bij de Commissie conform artikel 24 van de Arbeidstijdenrichtlijn.

Bij het verwerken van het advies van de Afdeling advisering is opnieuw naar de vormgeving van het voorstel van wet gekeken, met name daar waar het gaat om de omschrijving van het begrip «arbeidstijd». Dit heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel en de daarbij behorende memorie van toelichting alsnog is aangepast. Daarbij is niet meer het begrip «arbeid» omschreven en het begrip «arbeidstijd» als een afgeleide daarvan. Er is nu in het verlengde van het begrip «arbeidstijd» in de Arbeidstijdenrichtlijn gekozen voor de begripsomschrijving van de arbeidstijd. Arbeidstijd in het kader van de Arbeidstijdenrichtlijn is «de tijd waarin de werknemer werkzaam is, ter beschikking van de werkgever staat en zijn werkzaamheden of functie uitoefent, overeenkomstig de nationale wetten en/of gebruiken». «Het ter beschikking staan van de werkgever» is in de nieuwe omschrijving van het begrip «arbeidstijd» in het wetsvoorstel vertaald in «het onder gezag van de werkgever arbeid verrichten». Daarmee is duidelijker tot uitdrukking gebracht dat de werkgever de werknemer aanwijzingen kan geven omtrent de plaats en de wijze waarop de arbeid moet worden verricht. Het element «zijn werkzaamheden of

functie uitoefenen» is inherent aan het op basis van een arbeidsovereenkomst of anderszins onder gezag arbeid verrichten. Daarbij moet niet worden vergeten dat de omschrijving van het begrip «arbeidstijd» in de Arbeidstijdenrichtlijn voortkomt uit het gegeven dat de richtlijn de begrippen «werkgever» en «werknemer» niet nader omschrijft. Er moet worden vastgesteld dat ook het begrip «arbeidstijd» in de Arbeidstijdenrichtlijn niet de gewenste duidelijkheid geeft als het gaat om het beantwoorden van de vraag of reistijd arbeidstijd is. Wanneer reistijd arbeidstijd is zal ook in de toekomst blijven afhangen van de feiten en omstandigheden van het geval.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W12.11.0120/III met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft.

- In de memorie van toelichting de term «Raad van State» vervangen door Afdeling bestuursrechtspraak (van de Raad van State).
- In de memorie van toelichting een transponeringstabel opnemen en tevens aangeven hoe aan de verplichting in artikel 24, eerste lid, van de arbeidstijdenrichtlijn zal worden voldaan.