



**Universiteit  
Leiden**  
The Netherlands

## **Arbeidswet een overbodige luxe?**

Heerma van Voss, G.J.J.

### **Citation**

Heerma van Voss, G. J. J. (1984). Arbeidswet een overbodige luxe? Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3580>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3580>

Guus Heerma van Voss, Lex Heerma van Voss en Luchien Karsten

## Arbeidswet een overbodige luxe?

**De regering wil de Arbeidswet van 1919, waarin de maximale arbeidsduur is geregeld, intrekken. De maxima zouden de invoering van flexibeler arbeidspatronen in de weg staan en een dergelijke bescherming zou in deze tijd niet meer nodig zijn. Beide argumenten zijn zeer aanvechtbaar.**

In een onlangs gepubliceerde nota, waarin zij voorstelt de wettelijke regels voor de lengte van de arbeidsdag aanzienlijk te versoepelen, gaat staatssecretaris Kappeyne van de Coppello uitgebreid in op het verleden.<sup>1</sup> Dat is geen gebruikelijke bron van argumentatie voor wetsverandering, maar de Arbeidswet die versoepeld zou moeten worden, dateert van 1919 en is niet zo maar een wet. Het afschaffen van een wet die al 65 jaar geleden een sociale verworvenheid was en het geven van ruimte voor langere arbeidsdagen op een moment dat iedereen over arbeidstijdverkorting praat, is niet zo voor de hand liggend. Kennelijk is de opsteller van de nota bang dat zo'n optreden afbreuk zal doen aan het 'sociale gezicht' van het kabinet.

### Niet zo maar een wet

Het vaststellen van een wettelijk maximum voor de lengte van de werkdag was sinds de laatste decennia van de negentiende eeuw onderwerp van debat in de Nederlandse politiek. De beginnende industriële revolutie ging gepaard met een toename van zware en lange werkdagen in fabrieken. De opkomende arbeidersbeweging probeerde een grens aan de lengte van die arbeidsdag te stellen, zowel om arbeiders de kans op een menswaardig leven te geven als om meer greep te krijgen op de arbeidsmarkt door het terugdringen van werkloosheid. Van tijd tot tijd kregen de mensonterende arbeidsomstandigheden zoveel publiciteit dat ook een deel van de – stemgerechtigde – burgerij bewogen raakte. Zo kwam in 1874 als eerste onderdeel van de sociale wetgeving het Kinderwetje-Van Houten tot stand. Het wetje verbood arbeid van kinderen beneden twaalf jaar, maar maakte veel uitzonderingen. In een Arbeidsinspectie om de bepalingen te controleren was nog niet voorzien, zodat kinderarbeid voor bleef komen. Het belang van de

wet was daarom vooral symbolisch: de overheid had een eerste stap gezet op de weg van bescherming van arbeiders tegen overmatige arbeid.

Het volgende stapje kwam pas nadat in 1887 een parlementaire enquêtecommissie de toestand in het bedrijfsleven onderzocht had en tot schokkende conclusies was gekomen. De smid Willem Ansing vertelde de commissie bijvoorbeeld hoe hij bij zijn werk geassisteerd werd door jongens van nog geen veertien jaar, die voor drie cent per uur de hele dag aan de blaasbalg trokken. Op de vraag wat hij de hele dag noemde, antwoordde Ansing: 'Toen ik als vuurwerker bij de firma Huygens in de Oosterburgerstraat werkte, had ik een knaap aan den blaasbalg, die daar aan stond van 's morgens 5 tot 's avonds 10 uur. Hij woonde aan het einde van de Tuinstraat, en de heeren die dien afstand kennen, zullen begrijpen hoe vroeg dat kind al op weg moest. Wanneer het hoog noodig was, kon ik een bankwerker krijgen om te slaan, maar anders moest hij medeslaan met den voorhamer. Eens op een morgen kwam hij met een buil op zijn hoofd op het werk, omdat hij door slaperigheid tegen de Kattenburgerbrug was gelopen.'<sup>2</sup> De enquête leidde tot de Arbeidswet 1889, waarin een maximale arbeidstijd van elf uur per dag voor vrouwen en jeugdigen (tot zestien jaar) werd vastgelegd. De enige socialist in de Tweede Kamer, Domela Nieuwenhuis, stelde bij het aannemen van de wet voor om de achturedag in te voeren, ook voor volwassen mannen, of dan tenminste een tienuredag. Hij was een roepende in de woestijn.

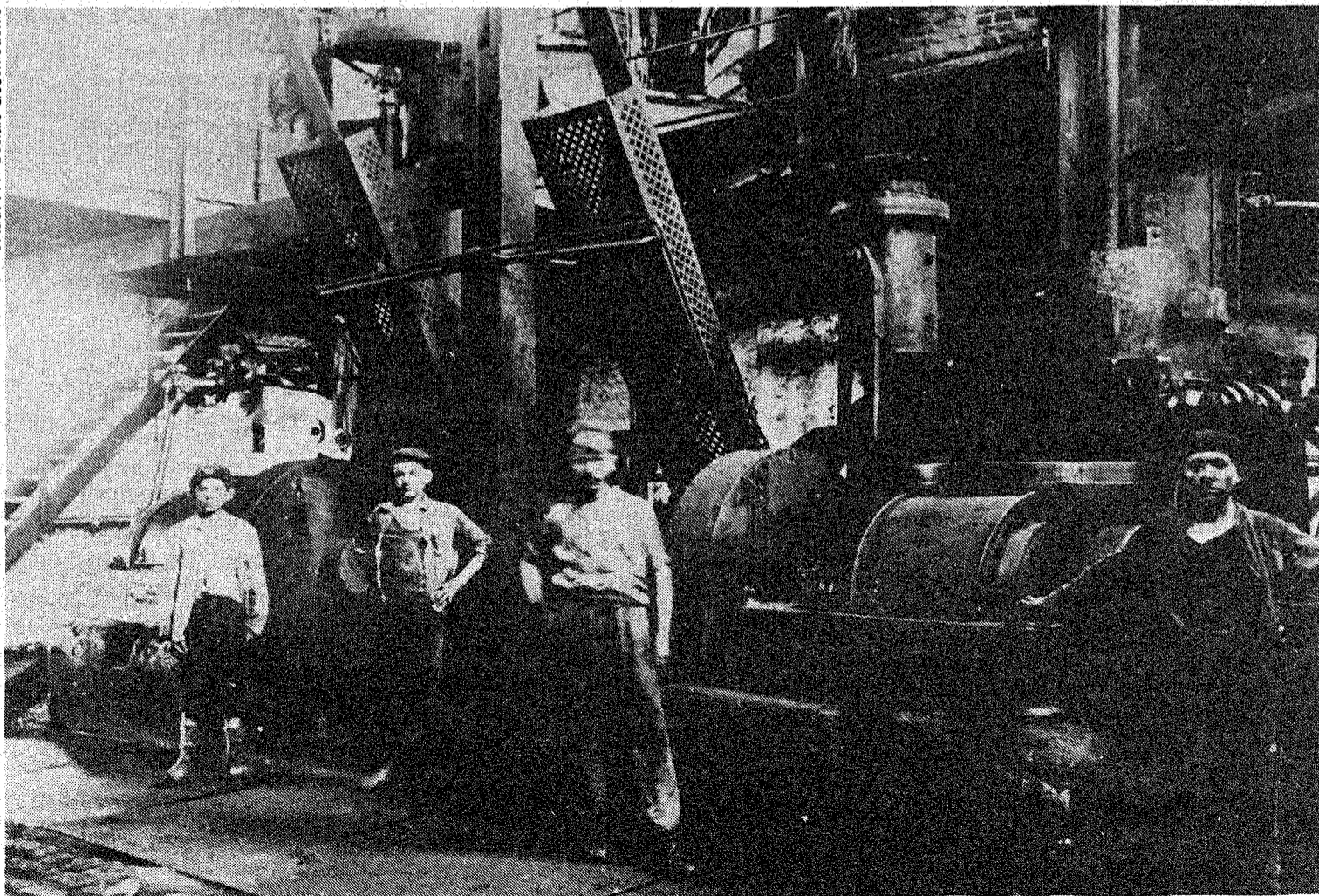
Hetzelfde jaar besloten echter internationale socialistische congressen om voortaan op de eerste mei actie te voeren voor de achturedag. Nog dertig jaar van dergelijke actie, de opkomst van een sterke socialistische beweging en de ellende van een wereldoorlog

zouden nodig zijn voordat de wettelijke achturedag in de meeste landen werd ingevoerd. Ook in Nederland werd pas op 1 november 1919 een Arbeidswet die een maximale arbeidstijd voor volwassen mannen vastlegde, in het Staatsblad opgenomen.

Die wet werd zowel geclaimd door de Sociaal-Democratische Arbeiders Partij (SDAP), die zijn jarenlange strijd voor de achturedag beloond zag, als door de katholieken, uit wier gelederen de indiener van de wet minister van Arbeid P. J. M. Aalberse afkomstig was. Die tweestrijd was niet nieuw. In 1909 al had de Tweede Kamer een motie van de socialist Schaper, waarin om de invoering van de tienuredag was gevraagd, verworpen maar tegelijkertijd wel een motie van het kamerlid Aalberse aangenomen waarin dezelfde wens werd uitgesproken 'behoudens dringende noodzakelijke uitzonderingen en overgangsbepalingen'. Aangezien de regering geen aanstellen maakte om deze motie uit te voeren, had Schaper in 1911 een wetsontwerp ingediend, dat voorzag in een tienuredag en een achturedag op een termijn van acht jaar. Daar het wetsontwerp kansloos was, maakte niemand haast met de behandeling. Het lag er in 1918 nog.

In dat jaar werd Aalberse de eerste minister van Arbeid in onze geschiedenis. Bij de aanvaarding van zijn ambt had Aalberse al bepaald dat hij tot een algemene wettelijke regeling van de arbeidstijden wilde komen. Aangezien dit besluit echter niet tot de regeringsverklaring was doorgedrongen, bleef het voornemen onbekend. Het werd pas openbaar in de woelige novemberdagen van dat jaar, toen de socialist Troelstra meende dat na de revoluties in Rusland, Oost-Europa en Duitsland ook Nederland aan de beurt was. Troelstra vergiste zich, maar de schrik onder de burgerij was groot geweest. De regeringsaankondiging dat onder andere de

Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis



Guus Heerma van Voss is jurist en medewerker voor arbeidsrecht aan de Katholieke Hogeschool Tilburg.

Lex Heerma van Voss is als historicus verbonden aan de Rijksuniversiteit Utrecht.

Luchien Karsten is als historicus verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.

## Arbeidswet een overbodige luxe?

achturedag ingevoerd zou worden, werd algemeen gezien als een concessie om de revolutiedreiging te dempen.

Minister Aalberse diende enige maanden later een wetsontwerp in waarbij de werktijd in fabrieken en werkplaatsen beperkt werd tot acht uur per dag en 45 uur per week (in 1922 verlengd tot respectievelijk achteneenhalf en 48 uur). Voor andere sectoren zouden regelingen volgen. Toen het wetsontwerp in juni 1919 behandeld werd, verklaarde het SDAP-kamerlid Oudegeest dat de wet wel de geschiedenis in zou gaan als de wet-Aalberse, maar met de ondertitel 'In opdracht van de S.D.A.P. en het N.V.V.'. Zo werd de Arbeidswet 1919 door de katholieken gezien als een bewijs van het succes van het eigen katholiek sociaal beleid en door de socialisten als een resultaat van de jarenlange acties van vakbeweging en SDAP. Toen de wet op 11 juli 1919 door de Tweede Kamer aangenomen was, verdrongen zijn partijgenoten zich dan ook om de minister om hem met het behaalde succes te feliciteren, maar de socialisten toonden aan wie de achturedag naar hun mening te danken was door staande de Achturenmars aan te heffen.

### Hoge verwachtingen

Zo zongen de socialistische kamerleden in 's lands vergaderzaal onder meer 'Wij willen flink en krachtig werken, maar 't lichaam geven zijnen eisch. Wij willen maag en geest versterken en vrijheid, zelfs tot elken prijs' en in het volgende couplet van hun mars werd de strijd voor de achturedag gelijk gesteld aan die 'voor 't geluk van allen'.

De achturedag had hoge verwachtingen gewekt. Het was niet enkel een bescherming van de individuele arbeider tegen de overmatige werktijden opgelegd door overmachtige werkgevers. De vrije tijd die de arbeider door de wet verkreeg, was een hoger goed. Zoals de tegenstanders van arbeidstijdverkorting verwachtten dat die tijd slechts verlummeld of in de kroeg verdronken zou worden, zo zagen de voorstanders als zij katholiek waren de arbeider in zijn vrije tijd ter mis gaan of, als zij tot de socialisten behoorden, de vakorganisatie versterken.

Minister Aalberse schreef de Kamer: 'Het doel van de wettelijke beperking van den arbeidsduur is in de eerste plaats te bevorderen, dat de arbeiders meer in het gezin leven, naar ontwikkeling zullen streven en aan het verenigingsleven kunnen deelnemen, en zodoende het geestelijk peil der bevolking op te voeren. Daarnaast treedt een meer stoffelijk doel op den voorgrond, het tegengaan van den sloopenden invloed, dien te langdurige arbeid onder dikwijls ongunstige omstandigheden op den lichamelijken en geestelijken toestand der arbeidende klasse kan hebben. Ter bereiking van een en ander wordt den werkgever verboden den arbeider meer dan een zeker aantal uren per dag en per week arbeid in den zin der wet te doen verrichten. Daarmede is de slagboom die aan de verwezenlijking van den eisch der arbeiders in dit opzicht in den weg stond en die gelegen was in een te geringen invloed, dien de arbeiders op de vaststelling van de arbeids- en rusttijden uitoefenden, uit den weg geruimd.'

Het belangrijkste argument dat de staatssecretaris in 1984 in haar nota gebruikt om de Arbeidswet overbodig te verklaren, is dat die slagboom niet meer bestaat. Daarnaast zijn er praktische bezwaren tegen de Arbeidswet 1919. Dit alles rechtvaardigt naar haar mening een nieuwe regeling. Deze dient aan te sluiten bij de ontwikkeling naar meer medezeggenschap. Die ontwikkeling is onder meer vastgelegd in de Arbeidsomstandighedenwet (Arbowet) uit 1983. Ook de arbeidstijdregeling moet in die wet ingepast worden.

De normen die aan de arbeidstijd gesteld worden, dienen enerzijds – ten behoeve van de flexibiliteit in het bedrijfsleven – meer ruimte te laten voor afwijkingen van dag tot dag; daartoe wordt het dagmaximum verhoogd van achteneenhalf tot tien uur (de bestaande uitzonderingen waarin twaalf uur per dag gewerkt wordt, blijven gehandhaafd). Anderzijds wordt ter wille van de werkgelegenheid structureel overwerk beperkt door een maximum arbeidsduur van 180 uur per vier weken en 1850 uur per jaar, tegenover het in de Arbeidswet 1919 vastgelegde maxi-



Minister Aalberse

mum van 48 uur per week (dat wil zeggen 192 uur per vier weken of 2504 uur per jaar). Indien de organisaties van werkgevers en werknemers daarom verzoeken zal de minister in de toekomst echter vergunning verlenen om langer te werken, terwijl ook de Arbeidsinspectie de mogelijkheid behoudt om langer werken toe te staan.

Welke veranderingen zijn er nu sinds 1919 opgetreden die een werktijdregeling als in de Arbeidswet opgenomen overbodig maken? De nota noemt er drie. In de eerste plaats was de wet bedoeld voor de bescherming van de economisch zwakken. Inmiddels zijn de vakbonden echter sterker geworden en is de rol van organisaties van werknemers en werkgevers bij de besluitvorming over het sociaal-economische beleid toegenomen. De meeste cao's kennen daardoor een kortere arbeidsduur dan de Arbeidswet voorschrijft, meestal veertig uur per week of iets minder. Bovendien is de medezeggenschap van werknemers op bedrijfsniveau toegenomen.

In de tweede plaats is onze houding tegenover arbeid veranderd. Was arbeid vroeger zonder meer een plicht, nu wordt hij alleen nog maar als een morele plicht beschouwd als hij zinvol is en bijdraagt aan de ontplooiing van de mens. Het traditionele concept 'arbeidersbescherming', dat de basis was van de oude Veiligheidswet en de Arbeidswet 1919, is vervangen door het begrip 'bevordering van menswaardige arbeid'. De Veiligheidswet is dan ook afgelost door de Arbowet, die veiligheid, gezondheid en welzijn in de arbeidssituatie tracht te garanderen. Ook de Arbeidswet moet aan dit nieuwe concept aangepast worden.

Tot slot zijn er veranderingen in de denkbeelden over arbeidsduur (door verhoogde deelname van vrouwen aan het arbeidsproces, meer deeltijdbanen, arbeidstijdverkorting). In de nota vraagt de staatssecretaris zich af of de Arbeidswet bij het stimuleren van dergelijke ontwikkelingen een rol mag spelen. Enerzijds is dat niet het doel van de wet, anderzijds is ieder overheidsingrijpen in de arbeidsduur van invloed op de verhoudingen op de arbeidsmarkt. Bovendien is de Arbeidswet ook in het verleden gebruikt als instrument van sociaal-economische politiek.

### Flexibiliteit

De nota noemt daarnaast een tweede reeks overwegingen om de wet te veranderen, die als praktische bezwaren aangeduid worden.

De wet wordt gekenschetst als te ingewikkeld in zijn omvangrijke stelsel van regelingen en vergunningen. Sommige van de gehanteerde termen, zoals 'bijzondere omstandigheden' en 'opeenhoping van werk', zijn voor verschillende uitleg vatbaar. Het onderscheid dat de wet maakt naar sector, functie en geslacht is vaak beter aangepast aan de toestanden van 1919 dan aan die van 1984. De procedures die de wet voorschrijft leggen het accent op de rol van de overheid. De relatie van de werkgever met de overheid (Arbeidsinspectie) overschaduwde die met de werknemers. Gezien de beperkte capaciteit van de Arbeidsinspectie en de lage sancties is de controle van de inspectie echter vaak beperkt.

Er valt op deze praktische bezwaren wel iets af te dingen. De Arbeidswet is zeker ondoorzichtig, maar de nota neigt naar het goedkope argument als geconstateerd wordt dat de wet 'voor de 'leek'', die overigens wel onderworpen is aan de bepalingen ervan', nauwelijks toegankelijk is. Ook de nieuwe regelgeving binnen het kader van de Arbowet (inclusief de verschillende mogelijkheden om tot afwijkende regels te komen) zal voor de eraan onderworpen 'leken' niet glashelder zijn. De vage termen als 'bijzondere omstandigheden' en 'opeenhoping van werk' zijn al snel na het invoeren ervan, toen de eerste ervaring met de wet was opgedaan, in de praktijk verduidelijkt. Aalberse vond indertijd vrij ruime mogelijkheden om van de wet af te wijken nodig om in te kunnen spelen op ontwikkelingen in het bedrijfsleven. De vaagheid van deze termen was een van de manieren waarop in 1919 tegemoet werd gekomen aan de behoefte aan flexibiliteit.

Een deel van de praktische bezwaren komt in feite weer neer op het historische argument: 1984 is 1919 niet. Voor één punt geldt dat echter in ieder geval niet: vanaf de eerste jaren dat de wet toegepast werd, waren er klachten over de beperkte capaciteit van de inspectie en de geringe strafmaat, die – zoals de Arbeidsinspectie zelf jaar in jaar uit vaststelde – overtredingen van de Arbeidswet tot een weinig riskante onderneming maakten. Als men constateert dat een norm gemakkelijk overtreden kan worden, is bovendien het afschaffen van die norm niet de meest voor de hand liggende gevolgtrekking uit deze constatering.

## Arbeidswet een overbodige luxe?

Maar al vallen er kanttekeningen te maken bij de precieze argumenten waarvan de nota zich bedient, het gesignaleerde bezwaar bestaat wel degelijk. De Arbeidswet is een gecompliceerde wet, en op velerlei plaatsen een onnodig gecompliceerde wet. Een grondige herziening om 65 jaar van kleinere wijzigingen opnieuw tot een logisch geheel te vormen en de wet aan te passen aan een mensenleven van historische ontwikkeling is zonder meer wenselijk. Maar wat is de aard van die historische ontwikkeling?

### Zwakke groepen

Zoals hierboven is beschreven, stelt de nota dat de historische ontwikkeling gekenmerkt is door de toename van de vakbondsinvloed en van het tot stand komen van cao's, door een verandering van het traditionele concept 'arbeidersbescherming' naar het begrip 'bevordering van menswaardige arbeid' en door een verandering in het denken over arbeidsduur. Ongetwijfeld hebben dergelijke ontwikkelingen zich voorgedaan, maar is hun invloed zo groot dat Nederland het nu wel zonder strak wettelijk maximum voor de arbeidsdag kan stellen?

De nota constateert terecht dat er in de naoorlogse periode een aanzienlijk verschil is ontstaan tussen de maxima die in de Arbeidswet vastgelegd zijn en de overeengekomen arbeidsduur in cao's. In het begin van de jaren zestig, bij de invoering van de vrije zaterdag, en daarna geleidelijk vanaf het eind van de jaren zestig, daalde de wekelijkse arbeidsduur. De laatste jaren heeft arbeidsduurverkortening ook een functie gekregen in het kader van het streven naar een betere verdeling van de werkgelegenheid. In 1982 gaf mede de hoge werkloosheid aanleiding tot een Centraal Akkoord in de Stichting van de Arbeid, waarbij de centrale organisaties van werkgevers en werknemers hun leden adviseerden bij de cao-onderhandelingen de prijscompensatie te gebruiken voor het invoeren van arbeidsduurverkortening. Daarbij werd de te kiezen vorm aan dat decentrale overleg overgelaten. Tevens werd de overheid verzocht deze onderhandelingen mogelijk te maken. Het gevolg is dat voor circa 70 procent van de werknemers in de particuliere sector voor wie een cao is afgesloten, enige vorm van arbeidsduurverkortening is overeengekomen. Meestal betekende dat een verkorting van de gemiddelde werkweek tot 38, soms (bij langlopende cao's) zelfs tot 36 uur, in de vorm van roostervrije tijd.

De nota van de staatssecretaris constateert echter dat 28 procent van de werknemers op dit moment nog niet onder een cao valt (bladzijde 8, cijfer voor 1982). Voor deze groep bestaat nog wel degelijk behoefte aan een wettelijke grens. In een deel van de sectoren waar geen cao afgesloten wordt, is

dat juist een uiting van de zwakke positie van de werknemers.

Dat de zwakke groepen vaak achteraan lopen bij arbeidsbescherming bleek overigens ook al bij de totstandkoming van de Arbeidswet zelf. De 48-urenweek werd allereerst ingevoerd voor de arbeid in de industrie. Hoewel daarvoor ook technische redenen waren, speelde zeker mee dat in de industrie de arbeidersbeweging het sterkst was en dat in die sector het meeste verzet tegen langer uitblijven van een wettelijke arbeidsduurverkortening te verwachten was. Bij de behandeling van de Arbeidswet in de Tweede Kamer zegde Aalberse toe dat de overige groepen arbeiders snel ook onder de wet gebracht zouden worden en dat, waar mogelijk, ten spoedigste ook voor hen de achturedag ingevoerd zou worden. Een ontwerp-Landbouwarbeidswet zou de Kamer bijvoorbeeld nog in 1919 bereiken. Het zou echter nog tot 1955 duren voor het zo ver was.

Getroffen door een tegenvallende economische conjunctuur en politieke onwil en niet voldoende gesteund door een sterke organisatie van werknemers, bleef ook opname van andere groepen in de Arbeidswet lang uit. Toen uiteindelijk de regelingen voor arbeid in verpleeginrichtingen (1928), winkels (1929), apotheken (1932), kantoren (1937), horecabedrijven en overige groepen (1954, 1958) tot stand kwamen, werden daarin meestal langere maximumwerkuren vastgelegd (doorgaans tien uur per dag en 55 uur per week).

De sectoren waar arbeiders een zwakke positie hebben, zijn doorgaans het meest toegankelijk voor nieuwkomers die om welke redenen dan ook eveneens een zwakke positie op de arbeidsmarkt hebben. Een blik op de opsomming hierboven, gevoegd bij de vermelding dat arbeid in huishoudelijke dienst en thuisarbeid nimmer in de Arbeidswet werden opgenomen, zal duidelijk maken dat in de typische vrouwenberoepen de arbeidstijd pas laat of helemaal niet beperkt werd. Hoewel een speciale bescherming van de vrouw steeds als een hoeksteen van de sociale wetgeving werd opgevoerd, viel aan het einde van de jaren twintig slechts negentien procent van de vrouwelijke beroepsbevolking onder de Arbeidswet, tegenover dertig procent van de mannelijke. Hoezeer de verhouding tussen werknemers en werkgevers ook veranderd is, een vergelijkbaar effect zal nog steeds optreden: juist in die sectoren van het bedrijfsleven waar de arbeidsverhoudingen relatief weinig geregeld en de vakbonden zwak zijn, waar veel werknemers afkomstig zijn uit groepen die op de arbeidsmarkt een zwakke positie innemen en waar bovendien de controle van de Arbeidsinspectie door de arbeidsomstandigheden (thuisarbeid, onregelmatige werktijden, kleine bedrijfjes) vaak moeilijk is, is een dergelijke controle het meest nodig. Een

flexibeler arbeidswetgeving zal deze alleen maar bemoeilijken.

### Veiligheid, gezondheid en welzijn

Ook voor de ontwikkeling van het traditionele begrip 'arbeidersbescherming' naar de notie 'bevordering van menswaardige arbeid' geldt, dat zo'n ontwikkeling wel degelijk heeft plaatsgevonden, maar dat het onjuist zou zijn te suggereren dat daarmee een absolute verandering in het denken plaatsvond. Hierboven zijn al Aalberse woorden uit de Memorie van Antwoord aangehaald, die duidelijk maken dat hij zeker niet alleen van een nauw begrip arbeidersbescherming uitging. De katholieke voorman schetste bij dezelfde gelegenheid de arbeidssituatie als volgt: 'dat de arbeid van velen zware inspanning vordert, ook door de haast waarmede dikwijls gewerkt moet worden om den snellen gang van machines en werktuigen bij te houden, dat andere minder inspannende arbeid veelal eentonig is en daardoor geestdodend werkt' en hij meende dat de achturedag nog meer gerechtvaardigd was als men daarbij beseftte 'dat de tijd, waarover de arbeider te beschikken heeft, nog vaak belangrijk wordt verkort, doordat hij op grooten afstand van zijn werk woont en dat de kortere rustpauzes, waardoor zijn arbeid wordt afgewisseld, in mindering koomen van den tijd, gedurende welken hij zich aan zijn gezin kan wijden of aan het maatschappelijk leven kan deelnemen'. Elders stelde Aalberse dat niet de produktie, maar de producerende mens centraal moest staan. Wanneer de produktie 'zoo is geregeld dat zij een zedelijk en geestelijk bederf voor een groot deel des volks is geworden, dan kan zij wel rijkdom voortbrengen, maar nog geen waarachtige volkswelvaart'. Men mocht niet vergeten, zo hield hij de Tweede Kamer voor, dat bij deze wetgeving het doorslaggevend belang gevormd werd door 'het levensgeluk, het geestelijk welzijn, het gezinsleven van den arbeider. (...) waar dit het zwaarst is, moet dit ook het zwaarst wege'. Deze zelfde argumentatie was voor de Hoge Raad in 1931 aanleiding om vast te stellen 'dat de strekking van de Arbeidswet 1919 niet alleen is den arbeider voor overmatige vermoeidheid te behoeden).

In feite is menswaardig werken en leven altijd, vanaf de eerste acties voor de achturedag, een belangrijk richtsnoer geweest. Willem Ansing zei tegen de enquêtecommissie in 1887 onder meer: 'Een normale arbeidsdag zou naar onze meening hieraan veel verbetering kunnen brengen. (...) De veiligheid, gezondheid en het welzijn zijn zeer onvoldoende'.

Met de woorden veiligheid, gezondheid en welzijn koos hij precies die termen die bijna honderd jaar later nog als doelstellingen van de Arbwet zouden fungeren. Als de staatssecretaris nu deze begrippen tot uitgangspunt



Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis

Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis



## Arbeidswet een overbodige luxe?

van arbeidswetgeving wil nemen, heeft ze daar volkomen gelijk in, maar de tegenstelling tussen vroeger en nu is minder groot dan haar nota suggereert.

De derde kenmerkende ontwikkeling die de nota signaleert is een verandering in het denken over arbeidsduur. Ook hier kan gesteld worden dat het doorbreken van de seksegebonden verdeling van arbeid en een rechtvaardiger verdeling van werk over werkenden en baanlozen niet pas de laatste jaren met wettelijke arbeidstijdverkorting verbonden worden.<sup>3</sup>

De nota vraagt zich bij dit punt af of de Arbeidswet wel gebruikt mag worden om andere doelen dan arbeidersbescherming te dienen. Terecht wordt geconstateerd dat men aan de ene kant altijd zeer gearzeld heeft om de Arbeidswet officieel als zodanig te gebruiken, maar dat aan de andere kant in de praktijk de wet wel die functie had: 'iedere variatie in de arbeidsduur bij een gegeven produktiewijze is van invloed op de vraag naar arbeidskrachten' (nota, bladzijde 4). Als voorbeelden van dergelijke invloed noemt men naast de politiek om overwerk te beperken in tijden van werkloosheid (jaren dertig en zeventig) en de mededingingspolitiek (verbod om vóór een bepaald uur vers brood te venten om zelfstandige bakkers niet te bevoordelen boven broodfabrieken) de 'armoedevergunningen' in de jaren twintig. De nota suggereert ten onrechte dat deze overwerkvergunningen bedoeld waren 'om de werknemers in staat te stellen hun inkomsten te handhaven op het bestaansminimum'. Dat was wel een van de argumenten die werkgevers gebruikten om deze vergunningen aan te vragen. De armoede uit de naam is echter niet die van de arbeiders, maar van de ondernemingen. De bedoelde overwerkvergunningen werden gegeven aan bedrijven die zonder deze vergunningen de buitenlandse concurrentie niet aankonden. Als de overheid in deze periode bedrijven financiële steun gaf om in internationale concurrentie een opdracht te kunnen verwerven, werd juist als voorwaarde gesteld dat de werknemers aan deze steunverlening bijdroegen door lagere lonen en langere werktijden. Dergelijke financiële steun kwam overigens weinig voor. Precies de geringe mate van overheidsingrijpen in de economie en het gebrek aan jurisprudentie op dit gebied maakte het de Arbeidsinspectie moeilijk om een vaste beleidslijn te volgen. Was het rechtvaardig om een werkgever die wilde laten overwerken dezelfde overwerktoeslag op te leggen als zijn collega's of was dat ongeoorloofd overheidsingrijpen in de contractvrijheid van de sociale partners? De vraag werd naar de omstandigheden van het moment verschillend beantwoord.

### Mondigheid

De nota geeft als kenmerken van de nieuwe

werktijdregeling dat hij bijdraagt aan veiligheid, gezondheid en welzijn in verband met de arbeid, tegemoet komt aan de wens van werknemers naar medezeggenschap, voor alle werknemers een kwalitatief gelijkwaardige regeling biedt en flexibel is. Concreet wordt daaraan vorm gegeven door de werktijdregeling in te passen in de Arbwet en door de ruime wettelijke grenzen van tien uur per dag tot en met 1850 uur per jaar, waarvan bovendien nog afgeweken kan worden.

Met recht kan men als bezwaar tegen de Arbeidswet (en de vroegere Veiligheidswet) aanvoeren dat zij wel voorschriften bevatte voor het hoofd van de onderneming en voor controle door de Arbeidsinspectie, maar dat zij de werknemer nauwelijks een rol liet. Dit paternalistische trekje kwam overeen met de geringe inspraak van werknemers in het ondernemingsbeleid ten tijde van het tot stand komen van de wetten. Vanouds stimuleerde de Arbeidsinspectie enige inspraak van werknemers door bijvoorbeeld eerder overwerkvergunningen te geven aan werkgevers die met de vakbonden over het langer werken overeenstemming bereikt hadden. Met de opkomst van de cao is deze verhouding al iets ten gunste van de werknemer veranderd. Binnen de onderneming is medezeggenschap bevorderd door de Wet op de Ondernemingsraden die in 1950 werd ingevoerd. Vooral de wijzigingen die in 1971 en 1979 in die wet zijn aangebracht, hebben de positie van de ondernemingsraad belangrijk versterkt. Sinds 1981 is voor ondernemingen met 35 of meer arbeiders een ondernemingsraad verplicht.

De leiding van de onderneming dient aldus haar beleid steeds meer te legitimeren tegenover de werknemers. In de ontwikkeling naar grotere mondigheid van de werknemer paste ook de vervanging in 1983 van de Veiligheidswet door de Arbwet. In deze wet kregen de werknemers vooral via de ondernemingsraad en commissies daarvan een inbreng ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid. Deze medezeggenschap zelf kan al als een bijdrage aan het welzijn van werknemers gezien worden.

De mondigheid van werknemers (organen) komt tot uitdrukking in de rapportageplicht van de werkgever, het recht om betrokken te worden bij de controles van de Arbeidsinspectie en het recht om de inspectie te verzoeken de wet toe te passen. De individuele werknemer kan bij onmiddellijk dreigend ernstig gevaar het werk onderbreken met behoud van loon. Enige mondigheid bezat de ondernemingsraad verder al op grond van artikel 27 van de Wet op de Ondernemingsraden. Dit artikel regelt het instemmingsrecht ten aanzien van onder meer veiligheid, gezondheid en welzijn in verband met de arbeid, en de werktijdenregeling. Overigens is het volgens een arrest van de Hoge Raad de individuele werknemer

toegestaan overwerk te weigeren dat in strijd is met de normen van de Arbeidswet 1919, ook als de ondernemer een overwerkvergunning verkregen heeft. Opname van de regeling van de arbeidstijden in de Arbwet kan de effectiviteit van de medezeggenschap verhogen. Deze gedachte valt dus toe te juichen.

### Overtredingen

Een vereenvoudiging van de regeling en een opname in de Arbwet brengen echter niet noodzakelijkerwijs een verlenging van het wettelijke maximum van achtereenhalf tot tien uur per dag met zich mee. De historische ontwikkeling heeft niet zo'n verandering in de verhoudingen betekend als de nota wel suggereert. Juist de kwetsbaarste groepen dreigen door versoepeling van de normen in een toestand te komen waarbij effectieve bescherming van de werktijden noch door de Arbeidsinspectie, noch door vakbonden mogelijk zal zijn.

Het feit dat de normale arbeidstijd van circa veertig uur inmiddels ver onder het wettelijk maximum van 48 uur per week ligt, zou kunnen doen vermoeden dat de norm van de Arbeidswet nauwelijks meer overtreden wordt. Dat blijkt helaas een te optimistische gedachte. Hoewel het aantal processen-verbaal dat door de Arbeidsinspectie wegens overtreding van de Arbeidswet opgemaakt wordt, aanzienlijk gedaald is – zeker als factoren als de groei van het aantal onder de Arbeidswet vallende bedrijven in de tussenliggende periode mee in de beschouwing betrokken worden –, is het nog geen *quantité négligable* geworden. In de jaren 1927–1929 maakte de Arbeidsinspectie jaarlijks gemiddeld 580 processen-verbaal op wegens overtreding van artikel 24 van de Arbeidswet, dat de maximale werktijd omschrijft. In de jaren 1980–1982 was dit aantal gedaald tot 162.<sup>4</sup> In beide jaren moet, gezien de weinig frequente controle en het terughoudende processen-verbaalbeleid, het aantal processen-verbaal beschouwd worden als het topje van een ijsberg van overtredingen. De daling is dus belangrijk, maar niet zo fundamenteel dat handhaving van de norm overbodig is geworden.

De nota zelf noemt een ander risico dat het versoepelen van de werktijdnorm in zich draagt. 'Vooral in tijden van economische recessie', zo wordt gesteld, 'kan de veronderstelde gelijkwaardige positie van de werknemer t.a.v. de werkgever onder druk komen te staan. Onder die omstandigheden zal de werknemer terecht meer aanspraak kunnen maken op bescherming door de overheid'. Het lijkt overbodig om erop te wijzen dat de discussie over een economische recessie vandaag de dag geen academisch karakter draagt. Als het wettelijk maximum voor de arbeidsdag verlengd wordt tot tien uur, is dat een stap in de richting van een tweedeling in de

vervolg op pagina 59

vervolg van pagina 55

## Arbeidswet een overbodige luxe?

Nederlandse arbeidsmarkt. Aan de ene kant ontstaat dan een sector waarin de werknemers, veelal in grote bedrijven met een ondernemingsraad, hun arbeidstijd bepaald zien als onderdeel van een geheel van relatief goede arbeidsvoorwaarden, waarop zij via vakbonden invloed hebben. Aan de andere kant zien we dan een sector waar de arbeidsverhoudingen weinig geregeld zijn, de vakbonden weinig in de melk te brokkelen hebben en de ondernemingen dikwijls klein zijn en dus geen ondernemingsraad hebben. Hier vinden degenen een baan die op de arbeidsmarkt toch al een zwakke positie hebben. Hoe langer de crisis aanhoudt, des te groter zal deze sector kunnen worden. In de eerste sector is controle van de arbeidstijd door de inspectie vrijwel overbodig, in de tweede vrijwel onmogelijk.

### Weggegooid instrument?

De nota constateert dat het niet gebruikelijk is om de in de Arbeidswet vastgelegde maximale werktijd te hanteren als een instrument om andere doelstellingen (bijvoorbeeld arbeidstijdvermindering) te bereiken. Toch zou de overheid wel degelijk behoefte kunnen krijgen aan een dergelijk tweede gebruik. Hoewel dat op dit moment wat utopisch aandoet, is volledige werkgelegenheid nog steeds een erkende doelstelling van sociaal-economisch beleid. De overheid heeft zich zelfs verplicht deze na te streven, in Grondwet (artikel 19) en verdragen (artikel 1 Europees Sociaal Handvest en artikel 6 VN-verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten). Ook bij de iets minder hoog gegrepen doelstelling van een substantiële vermindering

van de werkloosheid zal men niet buiten een flinke arbeidstijdvermindering kunnen. Onder meer is dat het geval omdat in Nederland de beroepsbevolking - in vergelijking met andere Europese landen - de komende jaren nog snel zal toenemen.<sup>5</sup>

Het is duidelijk dat de mogelijkheden voor arbeidstijdvermindering en de vormen die daarvoor bruikbaar zijn, per bedrijfstak en soms zelfs per onderneming kunnen verschillen. Mede om die reden heeft de minister van Sociale Zaken de arbeidstijdvermindering over willen laten aan de cao-partners en niet bij wet voorgeschreven. Wel is gedacht aan stimulering via het systeem van premieheffing, maar die gedachte bleef tot op heden zonder resultaten. Hierbij speelt natuurlijk mee dat ook de vakbeweging de voorkeur geeft aan de formule van het Centraal Akkoord dat in 1982 in de Stichting van de Arbeid gesloten werd. Binnen de vakbeweging wordt trouwens, zoals op het recente FNV-congres bleek, eveneens verschillend gedacht over het tempo waarin arbeidstijdvermindering kan worden doorgevoerd, met name omdat er de afgelopen jaren al veel loon is ingeleverd.

Zonder wettelijke druk is het echter bij deze stand van zaken niet erg waarschijnlijk dat een substantiële arbeidstijdvermindering binnen afzienbare tijd tot stand zal komen. Dat leidt weer tot stemmen, zoals in het rapport *Om een werkbaar toekomst van de PvdA's* Van Kemenade, Ritzen en Wöltgens, die voor wettelijk ingrijpen kiezen. In het algemeen mag trouwens aangenomen worden dat de werkgelegenheidseffecten van arbeidsduurvermindering groter zullen zijn als de overheid wettelijke regelingen treft, dan wanneer dat niet het geval is.<sup>6</sup> Een wettelijke arbeidstijdregeling is daarbij natuurlijk het aangewezen middel. Wie nu een hoger maximum voor de arbeidsdag invoert en de wettelijke regeling primair op flexibiliteit voor de ondernemers richt, maakt de regeling onbruikbaar voor het stimuleren van arbeidstijdvermindering. Daarmee gooit men een instrument weg dat bij de volgende reparatie van onze haperende economie, of misschien pas door de volgende reparateurs, benut zal kunnen worden. Dat is zonde, want de verbeteringen die de nota voorstelt, vallen ook op een andere manier te verwezenlijken.

Vereenvoudiging en versoepeling van de wet en aanpassing aan de toegenomen mondigheid van de werknemer zijn ook - en zelfs beter - mogelijk zonder dat de bestaande

bescherming opgegeven wordt. De werktijdregeling kan ook in de Arboret opgenomen worden met de bestaande norm van achteeneenhalf uur per dag. De mogelijkheid van een afwijkende regeling bij cao kan in dat laatste geval opengelaten worden. De werktijdregeling die in de nota wordt voorgesteld zou dan een rol kunnen spelen als 'tweede linie', als grens tot waar de cao-partijen kunnen afwijken van de wet. Uitzonderingen, waarbij met een vergunning van inspectie of minister langer gewerkt wordt, blijven dan mogelijk.

Doordat alleen bij cao afgeweken kan worden van de achteeneenhalf-urendag wordt de positie van werknemers en vakbonden in die sectoren waar nog geen cao tot stand gekomen is, in deze regeling versterkt. Het risico van een tweedeling in de arbeidsmarkt wordt aldus verminderd in plaats van vergroot. Voor de werknemers met de zwakste positie blijft de volledige bescherming van de huidige Arbeidswet bestaan.

In de door ons voorgestane variant is ook een verkorting van de wettelijke norm tot acht uur per dag en veertig uur per week (ongeveer de bestaande realiteit en de wettelijke norm in de meeste Westeuropese landen) of minder (als stimulans tot herverdeling van arbeid) goed mogelijk. Een dergelijke regeling van zogenaamd driekwart-dwingend recht is in het arbeidsrecht heel gebruikelijk. Zij draait als het ware het uitgangspunt 'geen arbeidstijdvermindering, tenzij' om tot 'arbeidstijdvermindering tenzij'. Dit idee is al eerder geopperd ten aanzien van het verdelen van arbeid, zelfs totdat een arbeidsduur van 25 of dertig uur per week bereikt zou zijn.<sup>7</sup>

Een driekwart-dwingende regeling in deze trant vormt een belangrijke stimulans voor verkorting. In die sectoren waar de werkgevers een langere werktijd dan de wet voorschrijft noodzakelijk achten, zullen zij de werknemersorganisaties alleen dan meekrijgen als hun argumentatie overtuigend is. De mondigheid van de werknemers wordt verzekerd doordat hun organisaties bij deze onderhandelingen gesteund worden door de wet. Zij vormen aldus een betere *countervailing power* tegenover de werkgevers.

### Aalberse tevreden

De praktische bezwaren en de historische ontwikkeling maken een herziening van de wettelijke regeling en opname ervan in de Arboret zeker wenselijk. De historische ontwikkeling heeft echter niet geleid tot een

zo principiële verandering in de krachtsverhouding tussen kapitaal en arbeid dat een kortere wettelijke begrenzing van de arbeidsdag al in alle sectoren gemist kan worden. Het is gelukkig mogelijk de gewenste vereenvoudiging en inpassing in de Arboret te realiseren met behoud van de bestaande begrenzing voor die sectoren waar nog niet van een redelijke krachtsverhouding tussen werkgevers- en werknemersorganisaties gesproken kan worden. Daar waar beide sociale partners een andere regeling voor lengte en indeling van de werkweek wensen, kan dan afgeweken worden. Zo'n regeling sluit niet alleen beter aan bij de samenwerking tussen werkgevers en werknemers naast bescherming van de laatsten, die minister Aalberse indertijd wenste, maar vormt zelfs een flexibeler instrument om te voldoen aan de doelstellingen die de nota zegt na te streven. □

### Noten

1. *Discussienota inzake een nieuwe wettelijke werken rusttijdenregeling*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, september 1984. In navolging van de nota behandelen we hier alleen de kwestie van de arbeidsduur. We nemen bijvoorbeeld aan dat de staatssecretaris het verbod op kinderarbeid, dat deel uitmaakt van de Arbeidswet (art. 9), wil handhaven.
2. J. Giele (ed.) *Een kwaad leven*. Heruitgave van de 'Enquête betreffende werking en uitbreiding der wet van 19 September 1874 (Staatsblad No. 130) en naar den toestand van fabrieken en werkplaatsen' (Sneek, 1887), Nijmegen 1981, deel 1, 112.
3. Zie bijvoorbeeld M. Wibaut-Berdenis van Berlekom, *Economische gelijkgerechtigdheid van man en vrouw*, Amsterdam z.j. (1934) en *Rapport van den Hoogen Raad van Arbeid inzake wettelijke verkorting ter beperking van de crisis-werkloosheid*, Den Haag 1933.
4. *Centraal Verslag Arbeidsinspectie 1927*, 495; 1928, 460; 1929, 578; *Jaarverslag Arbeidsinspectie 1982*, 171. Een geheel zuivere vergelijking is niet mogelijk. Het aantal bedrijven dat aan de normen van de Arbeidswet onderworpen is, is sinds het eind van de jaren twintig door het toegenomen werkingsgebied van de wet sterk gegroeid. Het cijfer van het aantal processen-verbaal door andere instanties (politie) opgemaakt wegens overtreding van art. 24 daalde veel meer, maar wij veronderstellen dat dit meer het gevolg is van verminderde aandacht van en zichtbaarheid voor de politieambtenaren van dit soort overtredingen. Zo daalde ook het aantal inspecties van bedrijven door politieambtenaren sterk. De processen-verbaal waarbij overtredingen van andere artikelen van de Arbeidswet geconstateerd werden (verboden kinderarbeid, vrouwenarbeid, bakkersnachtarbeid, administratieve bepalingen) namen eveneens sterker af.
5. R. de Boer e.a., *Heroverdeling van werk*, Leiden.
6. C. de Neubourg en L. Kok, *Arbeidstijdvermindering*, Utrecht, 1984.
7. A. T. J. M. Jacobs, 'Het recht op arbeid' in M. B.

vervolg van pagina 39

## Het taale huwelijk

Wanneer ruim vijftig jaar later drie sociologen - Caplow, Bahr en Chadwick - terugkeren naar hetzelfde stadje, blijkt het huwelijksleven over het geheel genomen veranderd en sterk verbeterd. Er is een veel opener communicatie tussen de echtgenoten, veel meer zaken zijn bespreekbaar; zoals Caplow en de zijnen opmerken: ... 'the evidence is overwhelming that husband-wife communication has improved during the past 50 years'. Niet alleen praat men meer en opener, ook doen de echtgenoten in hun vrije tijd veel meer samen dan vijftig jaar daarvoor. De meeste Middletowners zijn heel tevreden of gewoon tevreden met hun huwelijk.

Er is alle reden om aan te nemen dat zich in Nederland in grote lijnen een soortgelijke ontwikkeling heeft voorgedaan in de richting van meer openheid, kameraadschap en gezamenlijkheid in het huwelijksleven gedurende de laatste vijftig jaar. Een paar jaar geleden schreef de psychologe Brinkgreve, mede naar aanleiding van haar onderzoek van de rubriek *Margriet weet raad* dat de vroegere relatieklachten vooral gingen over duidelijke regelovertreedingen, zoals verwaarlozing, overspel en geregelde dronkenschap, maar dat de nieuwe klachten te maken hebben met zaken als leegte, depressiviteit, eenzaamheid in het huwelijk, gebrek aan begrip en het als man en vrouw langs elkaar heen leven. Terecht merkte Brinkgreve op dat deze problemen waarschijnlijk ook bij vroegere generaties voorkwamen, maar nu pas een acceptabele klacht zijn geworden.

Men zou nog een stapje verder kunnen gaan: wanneer men Lynds studie leest, kan men zich niet aan de indruk onttrekken dat gebrek aan begrip en het langs elkaar heen leven vroeger in feite veel meer voorkwamen dan nu. Dat betekent niet dat de huwelijksrelatie er vandaag de dag gemakkelijker op is geworden, men stelt echter hogere eisen aan de onderlinge communicatie; klachten op dit terrein vormen de voornaamste reden tot echtscheiding. Er lijkt een soort *sensitizing* te zijn ontstaan voor ervaringen in relaties: mensen zijn meer dan voorheen bezig te letten op hun

eigen emotionele reacties en die van hun partner. Volgens de socioloog Ketting is er zelfs sprake van een nieuw relatie-ideaal waarin zelfinzicht, inlevingsvermogen, explicitering van wensen en verlangens, tolerantie en voor alles beheersing van de emoties worden verlangd - terwijl tegelijk juist emotionele ervaringen in die relatie gezocht worden. Daar komen nog bij de eerder genoemde verwachtingen rond autonomie, zelfontplooiing, een eigen identiteit voor beide partners en een gelijkwaardige taak- en rolverdeling.

Wanneer er één leefvorm die van de toekomst is, dan lijkt dat een huwelijksstijpe waarin dit soort verwachtingen geïncorporeerd zijn. De overheid zou dusdanige wetten en regelingen moeten creëren dat aan uiteenlopende wijzen om het huwelijk vorm te geven geen belemmeringen worden opgelegd. Dat is zeker geen eenvoudige zaak, maar een meer realistische, bijdetijdse aanpak dan bijvoorbeeld te veronderstellen dat samenwoners eigenlijk een echtpaar zijn wat betreft hun financiële afhankelijkheid van elkaar, terwijl er waarschijnlijk al heel wat gehuwden zijn die al een zekere of hoge mate van financiële onafhankelijkheid van elkaar nastreven. □

### Literatuur

Brinkgreve, C., 'Wat is er aan de hand met onze relaties'. In: *Relaties. Over de gevolgen van een nieuwe moraal*, Nijkerk: Uitgeverij Intro, 1980.

- Buunk, B. (red.), *Andere leefvormen*. Deventer, Van Loghum Slaterus, 1982.
- Buunk, B., 'Alternatieve lifestyles from an international perspective'. In: E. D. Macklin & R. H. Rubin (eds.), *Contemporary Families and Alternative Lifestyles*. Beverly Hills: Sage, 1983.
- Caplow, T., Bahr, H. M., Chadwick, B. A., Hill, R., Holmes Williamson, M., *Middletown Families. Fifty Years of Change and Continuity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1982.
- Cargan, L. & Melko, M., *Singles. Myths and Realities*. Beverly Hills: Sage, 1982.
- De Jong-Gierveld, J., *Eenzaamheid. Een meersporig onderzoek*. Deventer: Van Loghum Slaterus, 1984.
- Hamilton, G. V., *A Research in Marriage*, New York: Lear, 1929.
- Hoefnagels, G. P., *ABC van het huwelijk*. Baarn: Ambo, 1983.
- Hunt, *Sexual behavior in the 1970s*. Chicago: Dell Publishing Co., 1974.
- Frenken, J., 'Het vóórkomen van seksuele problemen in man-vrouw relaties'. In J. Frenken (red.) *Seksuologie. Een interdisciplinaire benadering*. Deventer: Van Loghum Slaterus, 1980.
- Ketting, E., 'De nieuwe seksuele beheersingsmoraal'. *Tijdschrift voor Seksuologie*, 1983, 7, 3, 93-10.
- Le Roy Ladurie, E., *Montaillou*. Penguin Books, 1980.
- Murstein, B. I., *Love, Sex and Marriage through the Ages*, New York: Springer, 1974.
- Sociaal en Cultureel Rapport 1982*, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1982 en de Maandstatistiek voor de Bevolking, uitgegeven door het Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Stone, L., *The Family, Sex and Marriage in England 1500-1800*. Penguin Books, 1979.
- Weeda, I., *Ideaalbeelden rond leefvormen*. Deventer: Van Loghum Slaterus, 1982.