Universiteit Leiden
The Netherlands

Stille revolutie in het arbeidstijdenrecht

Heerma van Voss, G.J.J.; Klosse S.

Citation
Heerma van Voss, G. J. J. (2006). Stille revolutie in het arbeidstijdenrecht. *Arbeid En Gezondheid; Schipperen Tussen Verantwoordelijkheid En Bescherming, Had Geers Het Geweten!*, 81-88. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/14609

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from: https://hdl.handle.net/1887/14609

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

H*ad Geers* het geweten!

Arbeid en Gezondheid

Schipperen tussen verantwoordelijkheid en bescherming

Saskia Klosse (red.)
Malva Driessen
Edith Franssen
Wilfried Rauws
Ferdinand Grapperhaus

Kluwer – Deventer – 2006

Stille revolutie in het arbeidstijdenrecht

G.J.J. Heerma van Voss*

1. Inleiding

In de arbeidsrechtelijke literatuur is nog weinig geschreven over de op handen zijnde 'vereenvoudiging' van de Arbeidstijdenwet. Toch is 'vereenvoudiging' een understatement voor een voorziene drastische deregulering, waarover een opmerkelijk eensgezind SER-advies is verschenen. Gaan wij het Rijnlandse sociale model (sturende rol voor de overheid, veel overleg tussen sociale partners) op dit punt inruilen voor het Angelsaksische model (kleine overheid, veel contractsvrijheid)?[1]

In deze vooral aan arbeid en gezondheid gewijde bundel, ter ere van de nagedachtenis van prof. Ad Geers, wil ik graag de aandacht vragen voor dit onderwerp dat de aandacht van Geers volop had en dat raakt aan de grote waarde die hij hechtte aan zowel veilige en gezonde arbeidsomstandigheden als aan een actieve overheid in het sociaal recht.[2]

2. De voorgeschiedenis

De Arbeidstijdenwet werd ingevoerd in 1996[3] en is daarmee de opvolger van de opeenvolgende Arbeidswetten van 1889, 1911 en 1919. In de loop van de 20e eeuw had het arbeidstijdenrecht zich ontwikkeld van uitzonderingsrecht voor aanvankelijk alleen kinderen en vrouwen tot een regeling voor elke werknemer. Geleidelijk was de arbeidstijdenregulering uitgebreid van alleen de industrie tot alle sectoren van het maatschappelijk leven, met een aparte regulering per sector.[4] De wet van 1994 bracht zowel een vereenvoudiging als een aanmerkelijke deregulering mee. Thans werden de hoofdlijnen van de arbeidstijden algemeen geregeld en werd alleen in het Arbeidstijdenbesluit nog afwijkingen per sector voorzien. Dat was mogelijk omdat de regeling nu globaler werd en minder precies. En dat werd weer mogelijk gemaakt door de ontwikkeling van het CAO-overleg en de plaats van de ondernemingsraad in ondernemingen. Deze ontwikkeling maakte het mogelijk om

* G.J.J. (Guus) Heerma van Voss is hoogleraar sociaal recht aan de Universiteit Leiden. Hij was van 1981-1982 als student-assistent bij het vak Recht in theorie en praktijk aan de Universiteit Utrecht en van 1989 tot 1997 als universitair hoofddocent aan de Universiteit Maastricht werkzaam onder leiding van Ad Geers en publiceerde met hem onder meer op het gebied van het arbeidstijdenrecht.

1 Deze typering is ontleend aan Michel Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, Éditions du Seuil, Paris 1991 (Nederlandse vertaling: *Kapitalisme contra Kapitalisme*, Contact, Amsterdam/Antwerpen 1992).

2 Zie voor het eerste zijn proefschrift, A.J.C.M. Geers, *Recht en humanisering van de arbeid*, Kluwer, Deventer 1988 en voor het tweede zijn oratie als hoogleraar, A.J.C.M. Geers, *De sociale kwestie; honderd jaar later*, Kluwer, Deventer 1990.

3 Wet van 23 november 1995, houdende bepalingen inzake de arbeids- en rusttijden, *Stb.* 1995, 598 (Arbeidstijdenwet). Hierop is gebaseerd het Besluit van 4 december 1995 houdende nadere regels inzake de arbeids- en rusttijden, *Stb.* 1995, 599 (Arbeidstijdenbesluit). Beide zijn in werking getreden op 1 januari 1996.

4 Zie voor een korte beschrijving van deze geschiedenis G.J.J. Heerma van Voss, 'Van onmondige arbeider tot calculerende burger, Het mensbeeld in het arbeidsomstandighedenrecht 1946-1996', in: C.J. Loonstra, H.W.M.A. Staal & W. Zeijlstra (red.), *Arbeidsrecht en mensbeeld 1946-1996*, jubileumbundel Vereniging voor Arbeidsrecht, Deventer 1996, p. 141-154, 144-149. Zie over de invoering van de Arbeidswet 1919, Lex Heerma van Voss, *De doodsklok voor den goeden ouden tijd, De achturendag in de jaren twintig*, IISG, Amsterdam 1994.

een nieuw instrument in te zetten, de zogenoemde overlegregeling. De wet bood een standaardregeling, maar gaf daarnaast een ruimer kader waarbinnen een regeling mocht worden getroffen met de vakbonden of – bij afwezigheid daarvan[5] – met de ondernemingsraad. De hiermee ingevoerde flexibilisering ontmoette, onder meer bij Ad Geers, nog de nodige scepsis, mede gezien de terugtredende rol van de overheid voor wier betrokkenheid juist zo'n lange strijd was gevoerd.[6] Dat belette hem uiteraard niet om ook een commentaar op de nieuwe wet te publiceren.[7]
Naast deze nationale ontwikkelingen was in EG-verband een richtlijn tot stand gekomen over de arbeidstijden.[8] Deze richtlijn inzake de organisatie van de arbeidstijd bevatte een aantal minimumnormen. De Britse regering verzette zich hevig tegen de totstandkoming van deze richtlijn. Ondanks vele tegemoetkomingen aan Britse wensen, waaronder uitzonderingen voor diverse sectoren en mogelijkheden van 'opt-out', bleven de Britten tegen en kon de richtlijn uiteindelijk alleen met gekwalificeerde meerderheid worden aangenomen. Dat verzet kan worden verklaard uit het feit dat arbeidstijden in het Verenigd Koninkrijk traditioneel wettelijk werden geregeld en niet bij CAO. Men had dus niet voorzien dat de meerderheid van de EG-lidstaten er geen probleem in zag om arbeidstijden te beschouwen als een onderwerp van veiligheid en gezondheid, waarover bij gekwalificeerde meerderheid mocht worden besloten. Op de uiteindelijk door het Verenigd Koninkrijk tegen de Raad gevoerde procedure inzake de rechtmatigheid van de totstandkoming van de Richtlijn erkende het EG-Hof uiteindelijk deze interpretatie.[9] In een later arrest veroordeelde het Hof de te restrictieve uitwerking van de vakantiebepaling in deze richtlijn in de Britse wetgeving, onder verwijzing naar het Handvest van de grondrechten van de werkenden, daarmee het principiële karakter van de Richtlijn onderstrepend.[10] Ingrijpend voor Nederland waren de uitspraken waarin het EG-Hof ook wachtdiensten waarbij aanwezigheid van de werknemer werd vereist tot de werktijden in de zin van de richtlijn rekende.[11] De toepassing van deze rechtspraak zou met name bij brandweer- en ambulancediensten tot een

5 Over de verhouding tussen vakbond en OR in deze wet schreef Geers een kritisch commentaar, A.J.C.M. Geers, 'Gerommel om de arbeidstijden', *Sociaal Recht* 1995, p. 170. Zijn gelijk werd bevestigd door het SER-advies uit 2003 waarin op dit punt vereenvoudiging werd voorgesteld.

6 A.J.C.M. Geers, 'Flexibilisering van werktijden en de buigzame zorg voor menswaardige arbeidsomstandigheden', *Sociaal Recht* 1988, p. 216-224; A.J.C.M. Geers & G.J.J. Heerma van Voss, 'De overheid treedt terug: de nieuwe Arbeidstijdenwet', *Sociaal Recht* 1994, p. 136-144.

7 A.J.C.M. Geers & G.J.J. Heerma van Voss, *Arbeidstijdenwet*, Reeks Actualiteiten Sociaal Recht nr. 4, Kluwer, Deventer 1996.

8 Richtlijn van de Raad van 23 november 1993 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, nr. 93/104/EG, *Pb. EG* L 307 van 12 december 1993, p. 18, gewijzigd door de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 2000, *Pb. EG* L 195 van 1 augustus 2000, p. 41. In 2003 is een nieuwe Richtlijn tot stand gekomen: richtlijn van de Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, nr. 2003/88/EG, *Pb. EG* L 299 van 18 november 2003, p. 9-19. De sectorale richtlijnen voor arbeidstijden blijven hier buiten beschouwing.

9 HvJ EG 12 november 1996, nr. C-84/94, *Jur.* 1996, p. I -5755, *NJ* 1997, 568 (Verenigd Koninkrijk en Noord-Ierland/Raad).

10 HvJ EG 26 juni 2001, nr. C-173/99, *Jur.* 2001, p. I-4881, *NJ* 2002, 2, *JAR* 2001/158 (Queen/ Secretary of State for Trade and Industry).

11 HvJ EG 3 oktober 2000, nr. C-303/98, *Jur.* 2000, p. I-7963, *NJ* 2001, 193, *JAR* 2000/251 (Simap/ Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana); HvJ EG 9 september 2003, nr. C-151/02, *Jur.* 2003, p. I-8389, *JAR* 2003/226 (Kiel/Jäger). Zie voor de reactie hierop van het Nederlandse kabinet Kamerstukken II 2003-2004, 29 376, nr. 2 en nr. 7 en het Besluit van 22 november 2005 tot wijziging van het Arbeidstijdenbesluit, *Stb.* 2005, 605. Nadien zijn de uitspraken bevestigd in HvJ EG 5 oktober 2004, nr. C-397/01 e.a., Pfeiffer e.a./Deutsches Rotes Kreuz, *JAR* 2004/261 en HvJ EG 1 december 2005, nr. C-14/04, *JAR* 2006/18 (Dellas e.a./Frankrijk).

aanzienlijke kostenverhoging leiden. Pogingen om de richtlijn op dit punt te versoepelen zijn tot op heden niet geslaagd, omdat er geen overeenstemming kan worden bereikt over onder meer ook de voortzetting van de voor de Britten gecreëerde uitzonderingsbepalingen.[12]

3. De adviesaanvraag

Toch blijken reeds acht jaar na de invoering van de Arbeidstijdenwet de omstandigheden zodanig te zijn veranderd dat de regering de wettelijke regeling te knellend acht. In een kabinetsstandpunt van december 2003 deelde het kabinet mee als uitgangspunten voor een vereenvoudiging van de Arbeidstijdenwet te willen hanteren:

- de Arbeidstijdenwet moet meer ruimte bieden aan werkgevers en werknemers om op individueel niveau afspraken te maken over arbeids- en rusttijden.
- de Arbeidstijdenwet dient niet méér beperkingen op te leggen en regels te bevatten dan voor de bescherming van de veiligheid, gezondheid en welzijn van de werknemer noodzakelijk is.

Het eerste uitgangspunt zou meebrengen dat de dubbele normstelling die thans voor een aantal onderwerpen bestaat in de vorm van een standaard- en overlegnorm zal worden vervangen door een enkele norm. Het tweede uitgangspunt betekent dat de internationale normen als vertrekpunt voor de Nederlandse regelgeving worden genomen. Daarmee moet ook de internationale arbeidsmarktpositie van Nederland worden verstevigd, mede met het oog op de uitbreiding in 2004 van de EG met 10 nieuwe lidstaten. Werkgevers krijgen een grotere vrijheid om op basis van hun instructierecht arbeids- en rusttijden vast te stellen (art. 7:660 BW). Daarbij moeten zij rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van de werknemer (art. 4:1 en 4:1a ATW). Indien van werknemers bijzondere flexibiliteit wordt gevraagd, zoals bij arbeid op bijzondere dagen of tijdstippen of in bijzondere diensten, zal het verrichten van deze arbeid alleen worden toegestaan wanneer dit bij CAO of individuele overeenkomst is afgesproken omdat de aard van de arbeid of de bedrijfsomstandigheden het noodzakelijk maken dat op die tijdstippen of volgens die bijzondere diensten wordt gewerkt. Het kabinetsstandpunt bevatte voorts een groot aantal meer concrete voorstellen voor onderdelen van de wet.[13]

De drie vakcentrales FNV, CNV en MHP lieten aanvankelijk in een gezamenlijke reactie op het kabinetsstandpunt weten dat wat hen betreft kon worden volstaan met het volgen van de aanbeveling uit een eerder SER advies van 25 april 2003 waarin werd ingestemd met het voornemen om de verhouding tussen collectieve regelingen op basis van CAO of overeenstemming tussen werknemer en OR/Pvt te vereenvoudigen.[14] Met de huidige regeling wordt de kwaliteit van arbeid en gezondheid volgens hen beter gediend dan met de aanpak die het kabinet voorstaat.[15] In het Algemeen overleg van 15 april 2004 over het voorstel van de regering bleek vervolgens dat de regeringspartijen de kabinetsvoorstellen

12 Zie nader Kamerstukken II, 2005-2006, 21 501-31, nr. 85, p. 4-5.
13 Kamerstukken II 2003-2004, 29 376, nr. 1.
14 SER, *Advies aanpassing arbeidstijdenwet*, nr. 03/03, Den Haag: SER 2003.
15 Brief van D. Terpstra namens de drie vakcentrales van 12 februari 2004, nr. AW/mvdh 04-18, aan de leden van de vaste commissie voor SZW van de Tweede Kamer.

ondersteunden, terwijl de oppositie zich ertegen verzette.[16] Op 2 juli werd de SER advies gevraagd over de plannen van het kabinet.

4. Het SER-advies

Ondanks de kritische brief van de vakcentrales komt de SER tot een eensgezind advies aan het kabinet waarin hij zich voorstander betoont van een vereenvoudiging van de regelgeving in de vorm van een systematiek met een enkelvoudige normstelling. Daarmee gaat hij, zoals hij zelf aangeeft, een stap verder dan in zijn advies uit 2003 over aanpassing van de wet, waarin hij zich uitsprak voor handhaving van de dubbele normstelling in vereenvoudigde vorm.
Flexibiliteit en maatwerking kunnen worden gerealiseerd via:

1. privaatrechtelijk te handhaven nomen met de mogelijkheid om van daarvoor in aanmerking komende normen op basis van collectieve afspraken af te wijken met normstellingen die eveneens privaatrechtelijk worden gehandhaafd;
2. bestuursrechtelijk te handhaven normen met de mogelijkheid om in het Arbeidstijdenbesluit hiervan afwijkende normstellingen te treffen voor bijzondere situaties en sectoren, waarbij voor deze afwijkende normstellingen eveneens bestuursrechtelijke handhaving geldt.[17]

Wel beschouwd is er eigenlijk niet zo zeer sprake van een enkele normstelling, maar wordt de handhaving van het arbeidstijdenrecht voor een belangrijk deel geprivatiseerd. Het klassieke overheidstoezicht via de Arbeidsinspectie wordt in feite beperkt tot de minimumnormen die vooral aan het internationale en Europese recht worden ontleend. Voorheen was de overlegregeling het niveau waarop de overheid toezag.

De terugtred van de overheid in deze operatie betreft dus met name het verschil tussen het niveau van de oude overlegregeling en het nu minimaal te waarborgen niveau. In het SER-advies is een tabel opgenomen waarin de verschillen tussen de overlegregeling van de Arbeidstijdenwet, het kabinetsvoorstel en het advies van de SER overzichtelijk naast elkaar worden gezet.
Op basis van dit overzicht zullen met name de volgende normen ruimer worden:

a. wekelijkse onafgebroken rusttijd (verlenging referteperiode),
b. minimum aantal vrije zondagen (wordt een privaatrechtelijke norm, met mogelijkheid van collectieve afwijking),
c. maximumarbeidstijd (wordt van 10 uur exclusief overwerk of 12 uur inclusief overwerk nu 12 uur zonder meer),
d. arbeidstijd per week (wordt 60 uur zonder te zien op overwerk),
e. gemiddelde arbeidstijd per 4 weken (wordt van 50 uur exclusief overwerk of 60 uur inclusief overwerk nu 55 uur en een privaatrechtelijke norm, met mogelijkheid van collectieve afwijking,
f. arbeidstijd per referentieperiode (wordt van per 13 weken gemiddeld 48 uur (inclusief overwerk) nu per 16 weken gemiddeld 48 uur per werk, ongeacht overwerk, verlenging voor bepaalde sectoren mogelijk bij collectieve regeling),

16 Kamerstukken II 2003-2004, 29 376, nr. 3.
17 SER, *Advies Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet*, nr. 05/03, SER, Den Haag 2005, hoofdstuk 5.

g. maximumarbeidstijd per nacht (wordt 10 uur in plaats van het vroegere 9 uur exclusief en 10 uur inclusief overwerk. Verlenging tot 12 uur maakt de SER zelfs ruimer dan het kabinet mogelijk maximaal 5x per 2 weken en 22x per 52 weken).

De gevallen waarin de SER op deze punten minder ver gaat dan het kabinet betreffen:
a. het kabinet wilde ook de wekelijkse onafgebroken rusttijd versoepelen en niet alleen de referteperiode;
c. het kabinet wilde slechts bepalen dat de wekelijkse rusttijd in beginsel samenvalt met de zondag;
e. het kabinet wilde 60 uur per week invoeren;
g. het kabinet wilde onbeperkt 10 uur per nachtdienst toestaan.

Daarnaast worden ook de normen voor nachtdiensten op vergelijkbare wijze aangepast en worden ook versoepelingen toegepast in de regelingen voor pauzes en consignatiediensten. De termijn voor de mededeling van het arbeidstijdpatroon blijft ongewijzigd, hoewel het kabinet hier geen norm meer voor wilde stellen. Daar staat tegenover dat de eis van een bestendig en regelmatig arbeidspatroon (art. 4:1a, tweede lid Arbeidstijdenwet) komt te vervallen, hoewel het kabinet deze wilde handhaven. De positie van leidinggevend personeel wordt gelijk gesteld aan die van hoger personeel wat betreft nachtarbeid en risicovolle arbeid, maar de loongrens mag bij deeltijdarbeid naar rato worden toegepast.

Het geheel overziende, kan men constateren dat de vakcentrales er voor hebben gekozen het algemene verzet tegen de vereenvoudiging te verruilen voor een akkoord waarbij een aantal van de kabinetsvoorstellen zijn verzacht, maar waarbij wel wordt meegegaan met het versoepelen van de arbeidstijdenregulering.

Het kabinet heeft op 20 mei 2005 bekend gemaakt dat het met gebruikmaking van het SER advies een wetsvoorstel zal voorbereiden. Op onderdelen zal het kabinet de SER-voorstellen nog nader beoordelen. Dit geldt onder meer voor het toezicht op de naleving. De SER wil de controle voor de meeste normen in handen van de Arbeidsinspectie leggen. Het kabinet ziet een grotere rol weggelegd voor werknemers en werkgevers. Ook de ontwikkelingen in de Europese Unie zullen hierbij worden betrokken.[18]

5. De gevolgen van de systeemwijziging

Enerzijds kan men vaststellen dat de stelling dat in het nieuwe systeem sprake is van een enkelvoudige norm maar betrekkelijk is. Het gaat eigenlijk meer om een etikettenkwestie: er wordt immers nu een onderscheid geïntroduceerd tussen een privaatrechtelijk te handhaven norm en een publiekrechtelijk te handhaven norm. In feite wordt vooral het overheidstoezicht teruggedrongen en beperkt tot de te handhaven minimumnormen. Men kan verdedigen dat dat eigenlijk vooral een bevestiging is van de bestaande praktijk. Kleine overtredingen van de wet werden toch al weinig gehandhaafd, omdat de Arbeidsinspectie daar niet aan toekwam en zich moest toeleggen op de ernstige gevallen. Er valt ook veel

18 Persbericht Ministerie SZW van 20 mei 2005 nr. 05/018. Een wetsvoorstel zou nog in 2005 bij het Parlement worden ingediend. Bij afronding van deze bijdrage op 15 februari 2006 was dit echter nog niet gebeurd.

voor te zeggen dat de arbeidstijden in beginsel moeten worden geregeld tussen werkgevers en werknemers zelf.

Tegelijkertijd markeert deze ontwikkeling wederom de tendens dat de rol van de overheid in het sociaal recht wordt beperkt. Partijen dienen zelf in te staan voor hun onderlinge verhouding. In het arbeidsrecht dient dan altijd de vraag te worden gesteld of dat ook zal lukken, gezien de ongelijke machtspositie van werkgevers en werknemers. Voor zover de betrokken arbeidsovereenkomst onder een CAO valt, zullen veelal daarin ook de arbeidstijden wel worden geregeld. Het gaat dus met name om de werknemers die buiten de werkingssfeer van een CAO vallen, hetzij omdat hun onderneming niet valt onder de werkingssfeer van een bedrijfstak- of ondernemings-CAO, hetzij omdat de in de bedrijfstak geldende CAO niet algemeen verbindend is verklaard en de werkgever geen lid is van een werkgeversorganisatie die partij is bij die CAO. Indien in hun onderneming een OR of Pvt bestaat, heeft deze instemmingsrecht met de werktijdenregeling. Het probleem doet zich dus voornamelijk voor bij de kleinere bedrijven waar geen OR of Pvt is ingesteld. De werknemers in deze ondernemingen zullen sterk afhankelijk zijn van de individuele arbeidsovereenkomst. De SER besteedt niet voor niets in hoofdstuk 4 van zijn advies ruim aandacht aan de privaatrechtelijke regeling op dit punt. In beginsel zou de werkgever die de werktijden wil wijzigen, daarvoor de individuele instemming van de werknemer behoeven. De SER merkt subtiel op dat in de praktijk niet steeds sprake is van wilsovereenstemming op dit punt. Indien er sprake is van een wijzigingsbeding in de arbeidsovereenkomst kan de werkgever ook eenzijdig besluiten tot een wijziging van de werktijden, mits aan de voorwaarden van artikel 7:613 BW is voldaan. Ten slotte bestaat de mogelijkheid om een voorstel te doen tot wijziging van de arbeidsovereenkomst, op grond van gewijzigde omstandigheden op het werk, waarop de werknemer in beginsel behoort in te gaan, als dat redelijkerwijze van hem kan worden gevergd, volgens de formule van het bekende Taxi Hofman-arrest.[19] Daarnaast stelt de SER dat het algemeen is aanvaard dat indien de individuele arbeidsovereenkomst of CAO de werktijden niet specifiek regelen de werkgever dit mag doen op basis van zijn instructierecht (art. 7:660 BW), met inachtneming van de redelijkheid en billijkheid (het goed werkgeverschap van art. 7:611 BW). Mijns inziens dient daarbij ook te worden betrokken het gebruik.
Wij mogen ervan uitgaan dat de vereenvoudiging van de Arbeidstijdenwet er toe zal leiden dat een grote nadruk komt te liggen op het collectieve, maar ook op het individuele arbeidsrecht. De beschouwingen in het SER-advies op dit punt vormen daarvan alvast een voorbode. Hoe dat zal uitpakken voor de individuele werknemer moeten wij in het geval van werknemers de minder sterk staan tegenover hun werkgever vooralsnog vrezen. Ad Geers zou het met lede ogen hebben aangezien.[20]

19 HR 26 juni 1998, *NJ* 1998, 767, *JAR* 1998/199 (Van der Lely/Taxi Hofman), later genuanceerd in HR 28 april 2000, *JAR* 2000/120 (Guitoneau/Midnet Tax) en HR 14 november 2003, *NJ* 2004/138, *JAR* 2003/296 (Stoof/Mammoet International).

20 Zo schreef hij in ander, maar vergelijkbaar verband: 'Kennelijk gaat de wetgever in zijn mensbeeld nog te veel uit van de werknemer die óók bestaat en die ik boven noemde: geëmancipeerd, onderhandelend, geïndividualiseerd. Hij gaat daarbij echter voorbij aan de werknemer die afhankelijk is, vaak machteloos en niet zonder meer kan of wil opkomen voor zijn rechten.', A.J.C.M. Geers, 'Seksuele intimidatie en het mensbeeld in het arbeidsrecht', in: C.J. Loonstra, H.W.M.A. Staal & W. Zeijlstra (red.), *Arbeidsrecht en mensbeeld 1946-1996*, jubileumbundel Vereniging voor Arbeidsrecht, Deventer 1996, p. 155-167, 166.

6. De relatie met het Europese arbeidstijdenrecht

De EG-richtlijn arbeidstijden bepaalt dat de implementatie van de richtlijn door een lidstaat geen rechtvaardiging vormt voor een verlaging van het algemene beschermingsniveau van de werknemers, de zogenoemde non-regressiebepaling. In feite is een dergelijke teruggang met deze operatie natuurlijk wel aan de gang, met dien verstande dat deze niet gelijktijdig plaatsvindt met de implementatie, die immers reeds in 1996 plaatsvond. De SER verwijst in dit verband naar het standpunt van de Europese Commissie dat een dergelijke bepaling onverlet laat dat de lidstaten bepalingen over arbeidstijden kunnen wijzigen in het licht van zich voordoende ontwikkelingen. Voorwaarde is daarbij dat de hand wordt gehouden aan de minimumeisen van de richtlijn. Dit lijkt ook logisch, want het zou economisch noodzakelijk kunnen zijn om de bescherming van werknemers in een bepaald land terug te brengen. Indien de EG-richtlijn dit onmogelijk zou maken, zou er sprake kunnen zijn van een grote inflexibiliteit door het EG-recht, die ook zou kunnen leiden tot verstoring van de markverhoudingen. De EG-lidstaten met een traditioneel hoger niveau van bescherming zouden zich niet kunnen aanpassen aan de lagere gemiddelde standaard. Anderzijds toont dit wel de betrekkelijke waarde van dit type bepalingen. Het enkele feit van de implementatie mag dan geen reden zijn tot terugbrengen van de normen, daarna kan men toch zijn gang gaan. Door de gevolgen van de interne Europese markt en de globalisering voelen landen zich, zoals nu Nederland, genoopt om toch mee te doen aan de beruchte 'race to the bottom', die leidt tot voor iedereen gelijke bescherming op het laagste niveau. Iedereen krijgt aldus in Europa gelijkelijk het recht om lange werkdagen te maken en vrijwel onbelemmerd overwerk en nachtarbeid te verrichten, al dan niet ten koste van zijn gezondheid. Een meer positieve kijk hierop houdt in dat dankzij het ontwikkelde systeem van collectieve arbeidsverhoudingen vakbonden tegenwicht kunnen bieden tegen zo'n tendens. De Europese normen geven alleen de minimumbescherming die uit oogpunt van gezondheid en veiligheid objectief als noodzakelijk valt te beschouwen.[21]

Voor het overige dienen de normen van de nieuwe wet uiteraard te voldoen aan de internationale en in het bijzonder de Europese normen.[22] Ik verwijs op dit punt naar de bijdrage van Boonstra aan deze bundel.

Over het arbeidstijdenrecht in verschillende Europese landen is een vergelijkende studie verschenen van het Hugo Sinzheimer Instituut.[23] De auteurs maken daarin een onderscheid tussen het Romaans-Germaanse, het Anglo-Ierse en het Noordelijke systeem.[24] In het eerste speelt de overheid een centrale en actieve rol, in het tweede staan de individuele partijen centraal, in het derde de collectieve partijen. Het lijkt er op dat Nederland op het vlak van de arbeidstijden met de nu in gang gezette ontwikkeling zich verder ver-

21 Op deze plaats verdient het wellicht vermelding dat Geers het hoofdstuk over arbeidsomstandighedenrecht (en daarmee ook de passage over arbeidstijden) voor zijn rekening nam in het boek A.J.C.M. Geers & G.J.J. Heerma van Voss, *Inleiding Europees arbeidsrecht*, Kluwer, Deventer 1995. Voor de reeds lang voorziene tweede druk had hij zijn hoofdstukken reeds herzien. Het ziet er naar uit dat deze druk alsnog en mede onder zijn naam zal kunnen verschijnen.

22 Zie hierover S.F.H. Jellinghaus, J. van Drongelen & D.J.J. Korver, 'Kanttekeningen bij het SER-advies Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet', *Sociaal Recht* 2005, 78.

23 K. Boonstra, R. Knegt & M.H. Schaapman, *Regels voor arbeids- en rusttijden in negen Europese landen*, HSI, Amsterdam 2004.

24 Zij ontlenen deze typering aan C. Barnard, *EC Employment Law*, 2nd edition, EC Law Library, Oxford 2000, p. 78-80.

wijdert van het Romaans-Germaanse systeem, waarvan het in 1996 al afstand had genomen. Het systeem van 1996 hield het midden tussen het Romaans-Germaanse systeem en het Noordelijke systeem, met zijn grotere nadruk op collectieve afspraken. Het nu voorgestelde nieuwe systeem beweegt zich echter ook in de richting van het Anglo-Ierse systeem, met de nadruk op individuele afspraken. Uiteindelijk lijkt het uit te komen ergens tussen het Anglo-Ierse en het Noordelijke systeem.

7. Conclusie

Hierboven werd gesignaleerd dat de nieuwe regeling van de arbeidstijden niet zo'n drastische breuk met het verleden meebrengt als op het eerste gezicht lijkt. De pretentie dat een einde komt aan het dubbele normenstelsel is in feite niet juist. Het onderscheid tussen twee normen komt nu echter te liggen tussen privaatrecht en publiekrecht, tussen de rol van de overheid en die van de werkgevers en werknemers.

Toch wordt in de titel van deze bijdrage gesproken van een stille revolutie. Daarmee doel ik op het feit dat op onopvallende wijze in feite de ambitie van de overheid is verschrompeld tot niet veel meer dan het handhaven van de minimale Europese normen. Dat markeert een belangrijke wijziging in het denken over de rol van de overheid in het sociaal recht. Dat deze fundamentele koerswijziging door de vakbeweging geruisloos wordt geaccepteerd, getuigt ervan dat deze meegaat in het denken over een nieuwe rol van de overheid in het sociaal recht en zelfbewuster denkt over de mogelijkheid om zelf in het private domein handhavend op te kunnen treden. Dat is te meer opmerkelijk nu de vakbeweging in hetzelfde tijdperk zich met grote emotie verzet tegen een zelfde ontwikkeling in het ontslagrecht, op welk gebied een dergelijke verandering veel meer zou aansluiten bij de situatie in andere landen.

Op het punt van de arbeidstijden gaat Nederland nu het Rijnlandse model verlaten, voor zover het een grote rol van de overheid impliceert en kiest het voor het Angelsaksische model, met zijn veel grotere nadruk op de (ook individuele) contractsvrijheid. Waar ons recht nog steeds grote waarde hecht aan collectief overleg tussen werkgevers en werknemers, blijven wij echter wel weer binnen het denkraam van het Rijnlandse model. Wellicht dat in deze richting de toekomst van het Europese sociale model ook moet worden gezocht. Meer flexibiliteit en minder overheidsregulering in het arbeidsrecht, maar wel een grote rol voor het overleg tussen de sociale partners.