



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

**Review of Burger, P. (2002) Harmonie of conflict, De verenigbaarheid van communautaire regelgeving betreffende de arbeidsduur met internationale social (grond-)rechtenverdragen**

Heerma van Voss, G.J.J.; Burger Pauline

**Citation**

Heerma van Voss, G. J. J. (2002). Review of Burger, P. (2002) Harmonie of conflict, De verenigbaarheid van communautaire regelgeving betreffende de arbeidsduur met internationale social (grond-)rechtenverdragen. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 36-38. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/14792>

Version: Not Applicable (or Unknown)

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/14792>

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

**Pauline Burger, Harmonie of conflict.  
De verenigbaarheid van communautaire  
regelgeving betreffende de arbeidsduur  
met internationale sociale (grond-)  
rechtenverdragen**

*Diss. U Utrecht, promotores  
prof. mr. A.Ph.C.M. Jaspers  
en dr. B.M.F. Hubeau, Lei-  
den: Stichting NJCM-boekerij  
nr. 35 1998, xviii + 454 p.  
f 85, ISBN 90 6750 036 4*

1. De arbeidstijd is één van de oudste onderwerpen van (nationale en internationale) regulering in het arbeidsrecht. Desondanks zijn er juist in het afgelopen decennium belangrijke wijzigingen waar te nemen in de vorm van deze regulering. Doelstelling daarvan was in de eerste plaats de bescherming van de gezondheid van werknemers, daarnaast worden soms ook herverdeling van werkgelegenheid en beloningsaspecten geregeld via de arbeidstijden. Vanouds was er de neiging om arbeidstijden wettelijk te reguleren en gedetailleerd vast te leggen. In de industriële samenleving met zijn vaak grootschalige en uniforme manier van produceren kon dat ook op betrekkelijk uniforme wijze. De huidige tijd van flexibilisering van de arbeid heeft echter geleid tot de wens om ook op het gebied van de arbeidstijden meer variëteit toe te laten. Daarbij wordt het belang van de bescherming van de gezondheid van werknemers niet uit het oog verloren, maar wordt aan ondernemingen meer dan in het verleden vrijheid gelaten om binnen de gestelde grenzen de tijden waarop wordt gewerkt zelf te bepalen. En ook werknemers zelf krijgen meer greep op hun arbeidstijden, zowel individueel als via vakbonden en ondernemingsraden. In Nederland heeft deze nieuwe benadering geleid tot de Arbeidstijdenwet van 1994. Ongeveer gelijktijdig kwam de EG-Richtlijn 93/104 be-

treffende 'bepaalde aspecten van de organisatie van de arbeidstijd' tot stand, die een mooie illustratie vormt van deze combinatie van oude doelstellingen en nieuwe vormgeving.

2. De dissertatie waarop mevrouw Burger op 29 april 1998 te Utrecht promoveerde, kwam aldus op een fraai moment om deze ontwikkeling te signaleren en in kaart te brengen. Dat deze bespreking lang op zich heeft laten wachten, doet aan de nog steeds grote actualiteit van het boek niet af. Het onderzoek is breed opgezet. In feite bestaat het uit twee delen. In de hoofdstukken 3 t/m 9 worden de internationale en supranationale regelingen op dit gebied behandeld. In de hoofdstukken 10 t/m 13 komen de nationale stelsels van België, Frankrijk en Nederland aan de orde. In de hoofdstukken 14 t/m 16 wordt het verband tussen beide delen gelegd: de beoordeling van de invloed van de internationale regelingen op het nationale recht. Wat betreft het onderwerp arbeidstijden beperkt het boek zich tot de dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden en rustperiodes en laat het bijvoorbeeld vakantie en overwerkregelingen buiten beschouwing. Eén van de daarvoor aangevoerde argumenten, namelijk dat de nationale regelingen voor vakantie vooral privaatrechtelijk van karakter zijn, vind ik niet zo sterk. Niet alleen kan men zich afvragen of deze aanname juist is, maar belangrijker is dat juist kenmerkend voor het arbeidsrecht is dat publiek- en privaatrecht door elkaar heen lopen, terwijl evenmin duidelijk is waarom het privaatrechtelijk ar-

beidstijdenrecht minder van belang zou zijn.

3. In par. 1.2 worden zowel een probleemstelling als een algemene doelstelling van het onderzoek geformuleerd. Die formuleringen zijn nogal moeizaam, hetgeen ook doorwerkt in het concluderende hoofdstuk. Ik vat de probleemstelling daarom korthedshalve maar samen als de vraag in hoeverre de EG-regelgeving op het gebied van de arbeidstijden verenigbaar is met internationale regelgeving op dit gebied en wat hun beider invloed is op het nationale recht terzake. Hiertoe wordt in hoofdstuk 2 een conceptueel kader geschetst, waarin onder meer uitvoerig wordt stilgestaan bij de onderlinge verhouding van de internationale rechtsbronnen. Ook wordt ingegaan op de factoren die van belang zijn voor de normativiteit en de effectiviteit van internationale normering, zoals het bindend karakter, de duidelijkheid van de formulering en de toezichtsmechanismen.

4. Het internationale deel van het onderzoek betreft de normering van de arbeidstijden door de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) in het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESCR), het Europees Sociaal Handvest (ESH) en de Europese Gemeenschap (EG). Opvallend is de ontwikkeling in de wijze van internationale normering. Aanvankelijk werd vooral gestreefd naar wereldwijde regulering, tegenwoordig krijgt die op Europees niveau meer aandacht. Daarnaast moet worden onderscheiden tussen de inhoudelijk gedetailleerde voor-

schriften van de IAO en EG, en grondrechtendocumenten zoals het IVESCR en het ESH. Ten slotte zijn er verschillen tussen regelingen per sector en algemene regelingen. De uitkomst van het onderzoek is dat de normering van de IAO gedetailleerd is, maar dat maar weinig van haar conventies zijn geratificeerd. De normen van het IVESCR en het ESH zijn weinig concreet. De EG heeft ten slotte na lange discussie, met name in de Richtlijn betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd, zeer concrete normen opgenomen ten aanzien van onder meer dagelijkse en wekelijkse rusttijden en de gemiddelde maximale wekelijkse arbeidstijd van 48 uur. De beschrijving van deze internationale regelingen en haar geschiedenis is omvangrijk en gedetailleerd. Onder meer gaat de auteur ook in op de vraag in hoeverre bepaalde regelingen wel of niet het karakter van een grondrecht hebben (p. 129 e.v.). Daarbij wordt geen scherp onderscheid gemaakt tussen sociale grondrechten en sociale rechten. Ten slotte wordt in het vergelijkende hoofdstuk gewezen op de verschillen in de hoogte van de internationale normen. De materie is ingewikkeld en het valt niet mee om uit de beschrijving precies op te maken, waarom bijvoorbeeld de EG-Richtlijn 'indirect' te lange dagelijkse en wekelijkse arbeidstijden toestaat in verhouding tot het ESH en het IVESCR (p. 185). Dit soort verschillen kan overigens voortkomen uit het recentere karakter van de EG-normering waarin, zoals gezegd, meer flexibiliteit is mogelijk gemaakt. Helaas bespreekt de auteur hier niet de voor- en nadelen van de verschillende benaderingen. Interessant is bijvoorbeeld dat het Verenigd Koninkrijk aanvankelijk zelfs bij het EG-Hof van Justitie heeft geprocedeerd tegen de arbeidstijdenrichtlijn, juist omdat deze kennelijk voor dit land wel tot reductie van de arbeidstijd leidde. In hoofdstuk 8 worden wel de juridische aspecten van mogelijke strijdigheid van de verschillende Europese regels in algemene zin besproken,

maar het betreft hier grotendeels een weergave van de stand van de literatuur en rechtspraak op dit gebied en niet een specifieke toepassing of uitwerking op het terrein van het proefschrift. Hoofdstuk 9, waarin nog eens de 'normativiteit' van de verschillende internationale normeringen wordt uiteengezet (in termen van formulering, bindend karakter en toezichtmechanisme), bevat na het voorafgaande betrekkelijk weinig nieuws.

5. Bij de behandeling van de nationale regulering van de arbeidstijd maakt Burger in navolging van anderen onderscheid tussen een 'laxer-fairemodel', dat veel ruimte laat aan de sociale partners, en een 'wetgevingsmodel' waarin de overheid veel regelt (p. 239). Dit onderscheid heeft echter geen invloed gehad op de keuze van de in het onderzoek betrokken landen, nu alle drie (België, Frankrijk en Nederland) voorbeelden zijn van het wetgevingsmodel, ook al laten zij tegenwoordig meer dan vroeger ruimte aan de sociale partners en zijn er ook tussen deze drie landen wel verschillen in benadering te signaleren (p. 8). Onderzocht worden hier de normale en de maximale arbeidstijd, alsmede de periodieke wekelijkse rustperiode. Voor ieder land wordt stilgestaan bij de binding aan de internationale regels, alsook aan het eigen systeem van sociale grondrechten. Ook in deze hoofdstukken zijn uitvoerige en boeiende beschouwingen te vinden over de historie van het sociaal recht, die met het onderwerp immers nauw is verweven. De complexiteit van het onderwerp dwingt er vervolgens toe om ook aandacht te schenken aan de afdwingbaarheid van cao's en de hiërarchie van de rechtsbronnen in het arbeidsrecht. Ten aanzien van zowel België als Frankrijk wordt geconstateerd dat recente flexibiliseringswetgeving op onderdelen in strijd is met oudere IAO-conventies. Ten aanzien van Nederland wordt vooral de vraag opgeworpen of de Arbeidstijdenwet een verslechtering toelaat (in overleg met werknemersvertegenwoordigers)

ten opzichte van vroeger, die in strijd zou kunnen komen met het beginsel van vooruitstrevende implementatie van het ESH en het IVESCR. Men zou echter hierbij ook de vraag kunnen stellen of de recente ontwikkelingen niet nopen tot een bijstelling van de uitgangspunten van een aantal oudere verdragen. Inhoudelijk gezien lijken de geconstateerde (mogelijke) schendingen immers geen dramatische gevolgen te hebben voor werknemers, als men er ten minste van uitgaat dat hun belangen adequaat worden behartigd door hun vertegenwoordigers. In Frankrijk is sinds de verdediging van het proefschrift de overheid verdergegaan in pogingen om met nieuwe wetgeving arbeidstijdverkorting op te leggen in het kader van het werkgelegenheidsbeleid. Dit beleid is typerend voor de grotere rol die in Frankrijk de overheid zich toedenkt op dit gebied. Overigens miste ik in het Nederlandse deel op p. 343 het Akkoord van Wassenaar uit 1982 met zijn daaruit voortgevloeide vrijwillige (en flexibele) arbeidstijdverkorting op basis van cao's.

6. Het meten van de invloed van het internationale recht op de ontwikkeling is niet eenvoudig gebleken (aldus erkent ook de auteur op p. 402). Dat komt waarschijnlijk ook omdat die invloed vaak niet zo expliciet wordt uitgeoefend. Bij het opstellen van internationale documenten wordt reeds rekening gehouden met de praktijk in de betrokken landen en hetzelfde gebeurt bij het toezicht op de naleving. Ontwikkelingen op het gebied van de arbeidstijden hangen ook internationaal vaak samen, omdat zij verband houden met ontwikkelingen in de economie en in de organisatie van ondernemingen. De internationale regelgeving vormt derhalve een onderdeel van het totale onderhandelingsproces dat moet leiden tot evenwichtige arbeidstijden. Daarom was de ambitie van het onderzoek om juist op dit terrein de invloed te meten van de internationale bepalingen ook wel hoog gegrepen. De conclusies van

het korte hoofdstuk 15 beperken zich dan ook wijselijk tot de 'aanwijsbare' invloed. Deze blijkt beperkt tot de invloed van de IAO in het verleden, en tot, voor Nederland, enige invloed van de EG. Maar nogmaals: die conclusies zijn betrekkelijk zacht.

7. In het concluderende hoofdstuk komt de auteur met een aantal aanbevelingen. Daarin toont zij zich vooral bezorgd over het lage niveau van bescherming van de EG-Richtlijn. Zij vreest dat dit ertoe zal leiden dat de EG-landen hun niveaus van bescherming tot dit lage niveau gaan terugbrengen. En zij bepleit dan ook regelgeving die niet alleen de gezondheid van de werknemer beschermt, maar ook zijn behoefte aan vrije tijd (p. 422). In het bijzonder bij beroepen die extra risico's meebrengen zou extra bescherming moeten worden geboden. De gemiddelde wekelijkse arbeidsduur zou niet aanzienlijk mogen toenemen. Ook zou de EG de zeggenschap van werknemers op dit terrein dienen te waarborgen, zowel collectief als individueel. Op deze wijze zou de EG op een moderne manier bijdragen aan de doelstellingen van regelgeving op het gebied van arbeidstijden.

8. Al met al geeft het boek veel informatie over de internationale regelingen van arbeidstijden, alsmede over die van de drie onderzochte landen. Die informatie is boeiend weergegeven. De ambitieuze doelstelling om de invloed van internationaal recht te meten, is niet geheel gerealiseerd. Dat is jammer, maar de onderzoeker was dan ook met een bijna onmogelijke opdracht op pad gestuurd. Het boek toont helder aan hoe enorm complex de internationale (en nationale) regelgeving op het gebied van de arbeidstijden is. Mijns inziens besteedt de auteur ondanks alle historische beschouwingen nog wat weinig aandacht aan de analyse van de ontwikkeling van deze normen. Het is wellicht niet zo verschrikkelijk interessant of de oude IAO-verdragen wel tot op de letter worden nageleefd. In elk geval zou ook de tegenvraag dienen te worden gesteld of die nog van deze tijd zijn. Een andere vraag zou kunnen zijn of een gedetailleerd en hoog niveau van bescherming op algemeen niveau gehandhaafd moet worden of dat dit beter per sector kan gebeuren. Ook de vraag in hoeverre de regeling van arbeidstijden kan worden overgelaten aan de sociale partners verdient de aandacht. Daarnaast haalt de onderzoekster algemene sociale grond-

rechten en gedetailleerde sociale regelingen nogal door elkaar. Dat dit in het verleden ook gebeurde door het Comité van Deskundigen van het ESH is nog wel begrijpelijk, omdat er destijds nagenoeg geen regulering was op Europees niveau. De grondrechtendiscussie is in Europa echter vooral nog van belang in het kader van de constitutionele discussie over de grondslagen en de toekomst van de EU. Voor het onderwerp arbeidstijden zijn wij inmiddels al zo ver, dat de EG gedetailleerde regels kent. In toenemende mate zien wij een verschuiving van handhaving van sociale rechten in Europa van algemene grondrechtbepalingen in het ESH, naar concrete regels van de EG. Op die onderdelen waar de EG reeds zo ver is, zoals dat van de arbeidstijden, zou de discussie zich mijns inziens dienen te richten op de vraag wat de vorm en de inhoud (en de mate van detaillering) van deze regels zouden moeten zijn. Ook al spreekt het boek daarover niet het laatste woord, raadpleging ervan verschaft de lezer een grote hoeveelheid informatie om aan deze discussie adequaat te kunnen deelnemen.

*G.J.J. Heerma van Voss  
Leiden, december 2001*