

221. 3.

MEMORIE VAN TOELICHTING. ¹⁾

In de Arbeidswet 1919, zooals die bij haar invoering luidde, kwamen voor het broodbakkerijbedrijf voornamelijk de volgende bepalingen voor:

- a. een 8-urige werkdag (op Zaterdag 11 uren) en een 45-urige werkweek;
- b. als regel een verbod van arbeid (ook voor patroons) tusschen 8 uur n.m. en 6 uur v.m., behoudens uitzonderingen voor den Zaterdag en 10 andere dagen in het jaar;
- c. een verbod van vervoer van versch brood vóór 9 uur v.m. voor den alleenwerkenden patroon, aan wien een vergunning voor nachtarbeid verleend was;
- d. een verbod van vervoer en verkoop van versch brood vóór 9 resp. 10 uur v.m. voor bakkerijen met ten minste 6 gezellen, waar vergunning voor het verrichten van voorarbeid was verleend.

De gevolgen dezer voorschriften waren, dat het geheele broodbakkersbedrijf beheerscht werd door een jacht om vóór het ontbijt zooveel mogelijk brood gereed en bezorgd te hebben, omdat het publiek zoo hoogen prijs stelde op versch ontbijtbrood. Voor de kleine bakkerijen met een buurtdebet was het betrekkelijk gemakkelijk daaraan te voldoen, doch de grootere ondernemingen konden dit slechts door een zeer oneconomische uitbreiding der outillage, door zeer gejaagd werken en ten koste van de kwaliteit van het brood. De bakkerijen, die een vergunning voor voorarbeid niet konden ontberen en 's morgens vroeg geen versch brood konden leveren, zagen zich veel klanten ontvallen. De destijds bestaande overgangsbepaling van artikel 39 kon aan deze bezwaren slechts op onvoldoende wijze tegemoet komen.

Als vrucht van de ervaringen, gedurende de eerste jaren opgedaan, in welke jaren het broodbakkersbedrijf ten gevolge van het verbod van nachtarbeid groote veranderingen had ondergaan, werden in 1922 in hoofdzaak de volgende wijzigingen in de bakkerijparagraaf aangebracht:

- a. verlenging van den werktijd tot 48 uren per week;
- b. vervroeging van het aanvangsuur van 6 tot 5 uur v.m. voor het platteland en voor stadsbakkerijen met ten minste 6 gezellen ingevolge aanwijzing, resp. vergunning van den Minister, met de uitvoering der wet belast;
- c. een algemeen verbod van vervoer en verkoop van versch brood vóór 9 resp. 10 uur v.m.

Door de in 1922 aangebrachte wijzigingen was aan de voornaamste bezwaren tegemoet gekomen, doch nadat die wijzigingen haar invloed op het bedrijf enkele jaren hadden doen gelden, bleek een bevredigende toestand voor het geheele bedrijf nog niet verkregen.

De stadsbakkerijen met 6 of meer gezellen kunnen door het aanvangsuur te 5 uur v.m. en door een vergunning tot voorarbeid te 10 uur v.m. voldoende brood gereed hebben om een geregelde bezorging te beginnen en vóór 12 uur voltooid te hebben.

Ook op het platteland met een aanvang van den arbeid te 5 uur v.m. is een bevredigende toestand verkregen.

De middelgrote stadsbakkerijen met minder dan 6 gezellen verkeerden echter in groote moeilijkheden, daar zij eerst te 6 uur mogen aanvangen en voor voorarbeid niet in aanmerking komen.

Bij Koninklijke Boodschap van 8 December 1924 (Zitting 1924—1925 — 248) werd bij de Tweede Kamer een wetsontwerp aanhangig gemaakt, dat in hoofdzaak beoogde dezen misstand weg te nemen door het aanvangsuur voor alle bakkerijen op 5 uur v.m. (des Zaterdags op 3 uur v.m.) te stellen.

Door het aannemen van een amendement van de heeren SMEENK en ZIJLSTRA, daartoe strekkende het aanvangsuur algemeen op 6 uur (des Zaterdags op 4 uur) te stellen en waarvoor de Minister van Arbeid, Handel en Nijverheid de verantwoordelijkheid niet op zich kon nemen, is dat wetsontwerp ingetrokken.

De toestand is door deze beslissing van de Tweede Kamer gebleven, zooals hij was na de wijziging der bakkersparagraaf in 1922, ofschoon de Regeering dien toestand onbevredigend bleef achten en van patroonszijde herhaaldelijk verzoekt werd aan de redelijke bezwaren tegemoet te komen, o. a. door toepassing van artikel 42, zesde lid, der wet. Aan dien aandrang is echter geen gevolg gegeven, omdat dit artikel niet tot strekking heeft permanente regelingen in afwijking van de artikelen 35 en 36 der wet mogelijk te maken.

In 1926 kwam uit den kring van werkgevers- en werknemersorganisaties een verzoek tot den toenmaligen Minister van Arbeid, Handel en Nijverheid om een voorzitter en secretaris buiten die organisaties aan te wijzen van een paritaire Commissie uit het bedrijf, die tot taak zou hebben de bakkersparagraaf aan een bespreking te onderwerpen en te komen tot een voorstel tot verbetering daarvan.

Aan dat verzoek is voldaan en onder voorzitterschap van den Directeur-Generaal van den Arbeid heeft de Commissie getracht tot een gezamenlijk voorstel te komen, hetgeen echter niet is gelukt.

Een rapport van den arbeid der Commissie werd in Februari 1927 aan den Minister van Arbeid, Handel en Nijverheid aangeboden en bij schrijven van 28 Februari 1927, n^o. 504, afdeling Arbeid, aan de Voorzitters van de beide Kamers der Staten-Generaal toegezonden, met verzoek dit ter griffie te willen doen nederleggen ter kennisneming van de leden.

Wijziging van het aanvangsuur kwam opnieuw ernstig aan de orde, toen in November 1929 in het bakkersbedrijf een collectieve arbeidsovereenkomst tot stand kwam tusschen de voornaamste organisaties van werkgevers en werknemers.

De Centrale Bedrijfscommissie, die bij die overeenkomst werd ingesteld, kwam spoedig tot een besluit aangaande de vervroeging van het aanvangsuur. Daarin was opgenomen een verklaring van de arbeidersorganisaties, dat „deze haar volle medewerking willen verlenen om de moeilijkheden van het ongelijke aanvangsuur in het bedrijf op te heffen en daartoe in die plaatsen, waar de collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing is verklaard, voor ondernemingen, waarop artikel 37 der Arbeidswet niet van toepassing is, te bevorderen, dat voor een of meer personen een uur vroeger aanvang van den arbeid wordt toegestaan”.

De voorstellen, die den ondergeteekende aanvankelijk van de zijde der Centrale Bedrijfscommissie bereikten ten einde de bestaande moeilijkheden te ondervangen, konden niet zijn goedkeuring wegdragen, deels omdat zij aan bestaande wettelijke voorschriften een toepassing van te verre strekking wilden geven, deels omdat de uitvoering der voorgestelde maatregelen te veel arbeid van de arbeidsinspectie zou vorderen, deels omdat daarbij een niet gerechtvaardigd onderscheid werd gemaakt tusschen georganiseerde en ongeorganiseerde werkgevers.

Daarna heeft hij aan den Hoogen Raad van Arbeid een voorstel tot wijziging der Arbeidswet om advies gezonden, welke wijziging beoogde aan de uit het bedrijf zelf naar voren gekomen wenschen in dier voege tegemoet te komen, dat op verzoek van vakverenigingen van werkgevers en arbeiders in het broodbakkersbedrijf het tijdstip van aanvang van den bakkersarbeid in bepaalde gemeenten of gedeelten van gemeenten, waar normaal eerst te 6 uur v.m. met dien arbeid mag worden begonnen, voor alle broodbakkerijen met één uur vervroegd kon worden.

¹⁾ Een bij deze Memorie van Toelichting overgelegd advies van den Hoogen Raad van Arbeid is nedergelegd ter griffie, ter inzage van de leden.

Bij de in dat voorontwerp vervatte regeling was zooveel mogelijk aansluiting gezocht aan de redactie van artikel 28, zevende lid, der Arbeidswet. Echter bestond dit verschil, dat een vergunning krachtens het nieuwe artikel 39 zou gelden voor een gemeente of een gedeelte eener gemeente en niet voor een onderneming of groep van ondernemingen. Zoowel georganiseerde als niet-georganiseerde werkgevers zouden er dus gebruik van kunnen maken. Met het oog op de plaatselijke concurrentie in dit bedrijf zou anders een niet te motiveeren ongelijke behandeling worden geschapen.

Dat nieuwe artikel 39 luidde:

„Indien zoowel vakverenigingen van werkgevers als van arbeiders in het broodbakkersbedrijf van oordeel zijn, dat het gewenscht is in alle broodbakkerijen in bepaalde gemeenten of gedeelten van gemeenten het verrichten van bakkersarbeid toe te staan gedurende één uur vóór het tijdstip, waarop ingevolge het bepaalde in den aanhef en onder *a* en *b* van artikel 35, tweede lid, in artikel 35, vijfde lid, en in den aanhef en onder *a* van artikel 36, derde lid, deze arbeid mag aanvangen, kan Onze Minister voorwaardelijk of onvoorwaardelijk daartoe vergunning verlenen. De beschikking, waarbij eene zoodanige vergunning wordt verleend, wordt afgekondigd in de *Staatscourant*.”

De Hooge Raad van Arbeid vereenigde zich met dat voorstel.

Na ampele overweging van het advies van dat college is de ondergeteekende evenwel tot de slotsom gekomen, dat de oplossing van de sinds jaren bestaande moeilijkheden voor de middel-groote bakkerijen, langs dien weg niet is te bereiken.

Naast een groote overeenkomst tusschen dat nieuwe artikel 39 en het bestaande zevende lid van artikel 28 der Arbeidswet, wat den vorm betreft, bestond er in wezen een zeer groot verschil.

De regelingen, die op grond van artikel 28, zevende lid, zijn tot stand gekomen, zijn in hoofdzaak seizoen-vergunningen, met compensatie van de overuren door korter werken in den slapen tijd. Het zijn dus geen afwijkingen van de wet, die voor het bedrijf van zoo groot belang zijn als een vervroegd aanvangsuur voor de middel-groote bakkerijen.

Bovendien kan hetgeen met artikel 28, zevende lid, in gemeen overleg tusschen werkgevers en werknemers en gesanctionneerd door den Minister, tot stand komt, ook langs den weg van artikel 28, eerste lid, bereikt worden, getuige b.v. de gebruikelijke vergunningen voor het houtbedrijf, waar de ongeorganiseerde patroons krachtens het eerste lid verkrijgen, wat aan de georganiseerden wordt toegestaan op grond van het zevende lid.

Bij bedoeld artikel 39 bestond er evenwel slechts één weg om tot het begeerde doel, een vervroegd aanvangsuur, te geraken en wel dat de betrokken partijen in een bepaalde gemeente het met elkaar daarover eens worden. Het zou toch, naar de meening van den ondergeteekende, een onjuiste toepassing van artikel 42 der Arbeidswet zijn, om, wanneer betrokkenen niet tot overeenstemming geraakten, aan te nemen, dat zich dan, „in eene broodbakkerij bijzondere omstandigheden voordoen”, die het districts-hoofd of in beroep den Minister het recht geven vergunning te verlenen om te 5 uur aan te vangen.

Uiteraard hebben alleen de werkgevers in het bakkersbedrijf en niet de gezellen er belang bij, dat de bakkersarbeid een uur vroeger aanvangt. Wanneer dan ook slechts door overeenstemming van beide partijen een zoodanige regeling kan tot stand komen, zullen noodzakelijk de werkgevers tegenover de concessie der arbeiders, om een uur vroeger te willen beginnen, iets van anderen aard moeten stellen. Op zich zelf beschouwd is dit niets bijzonders, maar wanneer daarbij in het oog wordt gehouden, dat de betrokken werkgevers door de *onvoldoende wettelijke regeling van het aanvangsuur* de benadeelde partij zijn, dan zal het duidelijk zijn, dat de ondergeteekende er niet toe kan meewerken hen als eenig redmiddel aan te bieden: tot overeenstemming komen met de bevoorrechte partij.

De eenige oplossing van de bestaande moeilijkheden is naar het oordeel van den ondergeteekende dan ook, bij de wet een algemeen aanvangsuur te 5 uur v.m. toe te staan, gelijk in het hierbijaande wetsontwerp is belichaamd.

Bij deze gelegenheid heeft de ondergeteekende tevens overwogen, of het aanbeveling verdient de bepalingen der Arbeidswet in overeenstemming te brengen met het ontwerp-verdrag van Genève (1925) betreffende den nachtarbeid in bakkerijen. Zooals reeds in de Memorie van Toelichting tot het ontwerp van wet, houdende voorbehoud der bevoegdheid tot toetreding tot dat ontwerp-verdrag (Zitting 1925—1926 — 393, n^o. 5), werd uiteengezet, is de daarin vervatte regeling op twee punten in strijd met de Arbeidswet 1916.

Volgens artikel 38 der wet mag het hoofd of de bestuurder van een broodbakkerij, die in den regel zonder hulp van anderen bakkersarbeid verricht, tusschen 8 uur n.m. en 6 uur v.m. dien arbeid verrichten, indien hem daartoe vergunning is verleend. Zoodanige vergunning mag alleen geweigerd worden met het oog op de belangen van anderen. Het ontwerp-verdrag (artikel 1, tweede lid) staat niet op dat standpunt. Het verbiedt nachtarbeid gelijkelijk voor patroons en arbeiders en kent geen speciale afwijkingen voor eerstgenoemden alleen.

De afzonderlijke regeling van den bakkersarbeid in § 4 van hoofdstuk IV der Arbeidswet betreft alleen werkzaamheden in broodbakkerijen. Bantetbakkerijen, waarin geen brood wordt vervaardigd, zijn hieronder niet begrepen. Dientengevolge kan de bantetbakkerspatroon, die uitsluitend een bantetbakkerij drijft, des nachts vrij werken; voor hem toch geldt de regel, dat de werkzaamheden van het hoofd of den bestuurder eener onderneming geen arbeid zijn in den zin der Arbeidswet. Artikel 1, eerste lid, van het ontwerp-verdrag daarentegen verbiedt algemeen het des nachts bereiden van brood, gebak of dergelijke meelproducten. Ook voor den bantetbakkerspatroon is dus volgens het ontwerp-verdrag het bereiden van gebak gedurende den nacht in zijn inrichting verboden.

In bedoelde memorie werd de wenschelijkheid der bekrachtiging van het ontwerp-verdrag afhankelijk gesteld van het antwoord op de vraag, of de bezwaren, die te onzent kunnen voortvloeien uit een verbod van nachtarbeid van bantetbakkerspatroons en van alleenwerkende broodbakkers, opwegen tegen het nadeel, dat door het niet-ratificeeren van het verdrag door Nederland zou worden toegebracht aan het instituut der internationale conventies betreffende den arbeid.

Aangezien men nu van toetreding tot het ontwerp-verdrag voor bantetbakkerspatroons geen ongerief en voor alleenwerkende bakkers slechts geringe bezwaren dachtte, werd op grond van het algemeen belang, dat door de ratificatie gediend werd, voorgesteld tot het ontwerp-verdrag toe te treden.

De ondergeteekende, hoewel erkennende, dat een inperking der patroonsvrijheid overeenkomstig de bepalingen van het ontwerp-verdrag op weinig practische bedenkingen stuit, kan zich nochtans niet met het destijds gedane voorstel vereenigen. Het heeft tot nog toe als een beginsel in onze wetgeving gegolden, dat de vrijheid van den patroon om te werken, wanneer hij wil, alleen dan behoort te worden aangetast, wanneer zeer gewichtige redenen daartoe nopen. Als zoodanig heeft gegolden de onmogelijkheid om tot een behoorlijke regeling van algemeene bedrijfsbelangen te komen, wanneer een deel der bedrijfsgeenooten zich daaraan kan onttrekken. Nu is noch van de bestaande regeling krachtens artikel 38 der Arbeidswet, noch van de vrijheid van den bantetbakkerspatroon om 's nachts te werken blijkens de ervaring eenig gevaar voor verstoring van bedrijfsbelangen te duchten. Ook met het oog op de internationale concurrentie, waardoor de bescherming der arbeiders zou kunnen worden geschaad, is, zooals reeds in de bovenbedoelde Memorie van Toelichting werd opgemerkt, het ontwerp-verdrag van geen betekenis.

Het belang, dat Nederland zooveel mogelijk door toetreding tot ontwerp-verdragen den arbeid der internationale organisatie steunt, onderschat de ondergeteekende niet, maar het dienen daarvan zou hij in dit geval te duur gekocht achten door een nieuwe en voor de behoeften van ons land geheel onnoodige inbreuk op de patroonsvrijheid te maken.

Hij vindt daarom geen aanleiding tot het doen van voorstellen ten einde de Arbeidswet in overeenstemming te brengen met

het ontwerp-verdrag en het ligt voorts in zijn voornemen, om, wanneer de behandeling van bijgaand ontwerp in de Staten-Generaal is afgelopen, de noodige stappen te doen om tot intrekking van het wetsontwerp, houdende voorbehoud der bevoegdheid van toetreding tot het ontwerp-verdrag, te geraken.

De artikelen I, II en IV van bijgaand wetsontwerp, die ten doel hebben het algemeen aanvangsuur voor den bakkersarbeid op 5 uur v.m. te brengen, vinden in het bovenstaande reeds hun toelichting.

Artikel III. De klacht is geuit, dat de administratieve procedure, ingevolge artikel 38 der Arbeidswet te volgen bij aanvragen van alleenwerkende bakkers om een vergunning voor nachtarbeid zeer omslachtig is en dat de beteekenis dier vergunningen niet evenredig is aan den arbeid, die hier van de burgemeesters gevergd wordt. De ondergeteekende acht deze klacht niet ongegrond, vooral sinds door het tot stand komen van het verkoopen vervoerverbod, de invloed van deze vergunningen op de concurrentieverhoudingen sterk verminderd is. Door de thans voorgestelde wijzigingen van de artikelen 35 en 36 der Arbeidswet zal de beteekenis dier vergunningen nog geringer worden. Hij is daarom van meening, dat de administratieve bemoeiingen ter uitvoering van artikel 38 belangrijk vereenvoudigd kunnen worden en dat tot dat doel een regeling bij algemeenen maatregel van bestuur betreffende de wijze, waarop bedoelde vergunningen verleend en ingetrokken worden, de voorkeur verdient boven de uitvoerige regeling der te volgen procedure, die thans in de wet is opgenomen. Teneinde het mogelijk te maken, dat de vergunningen tot wederopzeggens worden verleend, hetgeen eveneens tot vereenvoudiging der administratie kan leiden, wordt nog voorgesteld aan de gronden, die volgens de Wet tot intrekking van een vergunning kunnen leiden, toe te voegen de omstandigheid, dat tegen het voortduren der vergunning met het oog op de belangen van anderen bezwaar bestaat.

Artikel V. Het verbod tot het verkoopen van versch brood vóór 10 uur v.m. wordt herhaaldelijk overtreden. In het Centraal Verslag der Arbeidsinspectie worden daarover telkenjare cijfers gegeven: in 1930 werden 551 overtredingen van artikel 35, zesde lid, geconstateerd, in 1931 472.

Het komt daarbij niet zelden voor, dat die verkoop door broodloopers geschiedt tegen het uitdrukkelijke verbod van den bakkerspatroon in. Het spreekt vanzelf, dat het dien patroon onmogelijk is zijn broodloopers in dit opzicht regelmatig te controleren en het eenige middel om dit euvel te bestrijden is dan ook, den arbeider, die het verbod overtreedt, aansprakelijk te stellen.

De strafbaarheid van den arbeider ontheft den patroon niet van de verplichting hem bij artikel 74, tweede lid, opgelegd. Slechts wanneer hij zal kunnen aantonen, dat het in artikel 76, eerste lid, bepaalde door hem is in acht genomen, zal hij vrij uitgaan. In dat geval komt de overtreding alleen op rekening van den arbeider.

De strafbaarheid van den arbeider bestond reeds door de artikelen 79, eerste lid, en 80 in verband met artikel 83, eerste lid, ten opzichte van het verstrekken van inlichtingen. De thans bij het nieuwe tweede lid van artikel 73 voorgestelde uitbreiding van de gevallen, waarin de arbeider aansprakelijk is, is noodzakelijk gebleken om met meer succes te kunnen optreden tegen het te vroeg verkoopen van versch brood.

In het bestaande voorschrift van artikel 73, dat thans eerste lid zal worden, is een wijziging van redactioneelen aard aangebracht.

*De Minister van Economische Zaken
en Arbeid,*

T. J. VERSCHUUR.