

274. 5.

MEMORIE VAN ANTWOORD.

(Ingezonden bij brief van 4/8 Maart 1937.)

Algemeene beschouwingen.

Het was den ondergeteekenden aangenaam te vernemen, dat de indiening van het onderhavige wetsontwerp door vele leden met instemming is begroet.

De leden, die verklaarden, dat zij van het wetsontwerp met weinig ingenomenheid hadden kennis genomen, hadden, blijkens het Voorloopig Verslag, niet zoozeer bezwaar tegen het voorstel tot het mogelijk maken van onverbindendverklaring van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten. Ernstige bedenkingen hadden zij echter tegen het andere gedeelte van het ontwerp, dat de mogelijkheid tot algemeen verbindendverklaring van zulke bepalingen opent.

Deze leden vreesden van een zoodanige verbindendverklaring vooral verstarring van het economisch leven. Zij merkten op, dat bij veranderingen op de internationale markt het Nederlandsche bedrijfsleven zich snel aan de gewijzigde omstandigheden moet kunnen aanpassen en dat daartoe ook verandering in de arbeidsvoorwaarden op korten termijn noodig kan zijn, welke verandering bij toepassing van het ontwerp sterk zou worden bemoeilijkt.

Dit bezwaar richt zich niet alleen tegen de verbindendverklaring, doch ook tegen de collectieve arbeidsovereenkomst zelve. Wie van meening is, dat de loonen der arbeiders in een bepaald bedrijf ieder oogenblik moeten kunnen worden gewijzigd, kan uiteraard te dezen geen enkelen band, ook niet dien der collectieve arbeidsovereenkomst, aanvaarden. Een onmiddellijke aanpassing der arbeidsvoorwaarden aan de zich telkens wijzigende omstandigheden is echter, zelfs in de onbeschutte bedrijven, niet gebruikelijk. Ontstaan moeilijkheden bij den afzet van producten op de internationale markt, dan plegen de werkgevers niet op hetzelfde oogenblik reeds op loonsverlaging aan te dringen. Zij trachten veelal eerst op andere wijze aan de gerezen moeilijkheden het hoofd te bieden. En wanneer het aanhouden van de slechtere economische toestanden er toe noopt, mede de arbeidsvoorwaarden in het verlagingproces te betrekken, is veelal vooraf nog overleg met de organisaties der arbeiders noodig om daartoe te komen. Men mag daarom aannemen, dat, mits de collectieve arbeidsovereenkomsten niet voor te langen termijn worden gesloten, ook onbeschutte bedrijven van deze overeenkomsten gebruik kunnen maken, zonder dat economisch te knellende banden worden aangelegd. Dit geldt te meer, indien het collectief contract inhoudt, dat bij het intreden van bepaalde omstandigheden tusschentijds wijziging van de overeenkomst mogelijk is. De praktijk doet trouwens zien, dat in verschillende onbeschutte bedrijven de collectieve arbeidsovereenkomst reeds ingang heeft gevonden.

Dat de aanpassing aan gewijzigde omstandigheden met name zou worden belemmerd door de verbindendverklaring van dergelijke overeenkomsten, kan evenmin worden toegegeven. De verbindendverklaring geschiedt ten hoogste voor den duur van het collectief contract, doch in geen geval voor een langer

tijdvak dan een jaar. Mochten na het in werking treden daarvan de omstandigheden zich belangrijk wijzigen en partijen geen medewerking verleen en om tot de noodige wijziging van de overeenkomst te geraken, dan kan de Minister gebruik maken van de in artikel 6 van het ontwerp neergelegde bevoegdheid om de verbindendverklaring in te trekken. Toepassing van de verbindendverklaring behoeft derhalve geenszins te leiden tot zoogenaamde loonverstarring. Deze zal, na de totstandkoming der wet, zelfs in meer gevallen dan thans kunnen worden voorkomen. De mogelijkheid, dat een verbindendverklaring geweigerd, niet verlengd of ingetrokken kan worden, en dat bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst onverbindend verklaard kunnen worden, zal op zich zelf reeds preventief werken.

De ondergeteekenden verwachten dan ook niet, dat de verbindendverklaring, voor wat de onbeschutte bedrijven betreft, op overwegende bezwaren zal afstuiten en zich daarom geheel tot de z.g. beschutte bedrijven zal beperken. Doch overigens achten zij onjuist de meening, dat daaruit een toenemende tegenstelling tusschen de arbeidsvoorwaarden in de beschutte en de onbeschutte bedrijven, alsook tusschen de stad en het platteland, zou moeten voortvloeien. De ervaring leert, dat het ook den werkgevers in de beschutte bedrijven niet steeds mogelijk is hogere loonen op den prijs van hun product te verhalen. De krachten, die in het economische leven werkzaam zijn, stellen ook hier grenzen, die niet straffeloos kunnen worden overschreden. Zoo zullen de werkgevers in de beschutte bedrijven, die personeel in dienst hebben, bij de loonbepaling ernstig rekening moeten houden met de mededinging van alleenwerkende ondernemers, welke juist in deze bedrijven in grooten getale voorkomen en dikwijls ernstige concurrenten blijken te zijn. Het feit, dat de organisaties van werkgevers en arbeiders ook in de beschutte bedrijven over de arbeidsvoorwaarden vaak pas na moeizame en langdurige onderhandelingen tot overeenkomst geraken en dat ook daar somtijds ernstige conflicten rijzen, getuigt er geenszins van, dat de werkgevers in deze bedrijven met een zekere gemakkelijker hogere onkosten op zich nemen. Afgezien daarvan is de Minister in de gelegenheid de verbindendverklaring in een of meer beschutte bedrijven te weigeren, zoodra de daar geldende arbeidsvoorwaarden belangrijk boven het algemeen loonpeil mochten gaan uitsteken. De toepassing der verbindendverklaring geschiedt immers niet automatisch. Steeds zal toetsing aan het algemeen belang vooraf moeten gaan. Zoo noodig, kan zelfs onverbindendverklaring in overweging worden genomen.

In de Memorie van Toelichting is uiteengezet, dat het wegruimen van belemmeringen, die de verdere ontwikkeling van het instituut der collectieve arbeidsovereenkomsten in den weg staan, van groot maatschappelijk nut moet worden geacht en dat een oplossing, welke de loonen van verbindendverklaring zou uitsluiten, geen voldoende steun aan dat instituut kan bieden. Het niet uitsluiten der loonen behoeft bovendien bij de thans voorgestelde regeling niet tot bezwaren aanleiding te geven.

De vrees, dat het ontwerp een verdere stap zal blijken op den weg, die tot steeds dieper ingrijpende Overheidsbemoeiing leidt, achten de ondergeteekenden ongegrond. Veeleer zal langs dezen weg op den duur inperking dier bemoeiing mogelijk blijken, doordat een belangrijk gedeelte der arbeidsbescherming aan de bedrijfsgenooten ter regeling zal kunnen worden overgelaten. Niet ook valt in te zien, dat verbindendverklaring van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten tot verbindendverklaring van prijsafspraken zou moeten leiden. Laatstgenoemde materie is van geheel anderen aard en is trouwens reeds bij afzonderlijke wet geregeld.

Door de leden, die met het wetsontwerp niet instemden, is voorts aangevoerd, dat er eerbiedwaardige motieven kunnen zijn om tot een collectieve arbeidsovereenkomst niet toe te treden — een werkgever kan bijv. meer differentiatie in de loonen willen brengen dan volgens die overeenkomst mogelijk is — en dat het nu niet aangaat om zulk een toetreding door middel

van de verbindendverklaring af te dwingen. In dit verband zij opgemerkt, dat de collectieve contracten reeds met allerlei verschillen plegen rekening te houden. Zoo vindt men in de landelijke contracten veelal een indeeling der gemeenten in een aantal gemeenteklassen. Voor elke gemeenteklasse wordt een bepaald loon vastgesteld, dat meer of minder aansluit bij den plaatselijken loonstandaard. Daardoor kan voldoende verschil tusschen de arbeidsvoorwaarden in de grootere en in de kleinere gemeenten worden gemaakt. Vele contracten onderscheiden categorieën van geschoolde en van niet-geschoolde arbeiders, jeugdige personen en vrouwen. Niet zelden komt de bepaling voor, dat alleen volslagen arbeidskrachten op het normale loon aanspraak kunnen maken, of dat minder bekwame arbeiders op een loon, lager dan het normale, in dienstbetrekking kunnen worden gehouden, terwijl in den regel de bevoegdheid bestaat om aan goede arbeidskrachten een hoogere belooning toe te kennen. Wanneer bepaalde arbeidsvoorwaarden — gelijk voor de toepassing der verbindendverklaring een vereischte is — door een belangrijke meerderheid der bedrijfsgeenooten zijn aanvaard, dan mag verwacht worden, dat die arbeidsvoorwaarden over het algemeen passend en voldoende gedifferentieerd zullen zijn. De ondergeteekenden erkennen, dat de individueele vrijheid een belangrijk rechtsgoed is. Wanneer zij evenwel tot gevolg heeft, dat het scheppen van behoorlijke verhoudingen tusschen werkgevers en arbeiders wordt belemmerd of onmogelijk gemaakt, behoort deze vrijheid plaats te maken voor gebondenheid. Daarom achten zij de Overheid gerechtigd om regelingen, die door de groote meerderheid van belanghebbenden in een bedrijf noodig worden geoordeeld voor den goeden gang van het bedrijf of voor het scheppen van behoorlijke arbeidsvoorwaarden, ook aan de minderheid op te leggen, indien de vrijheid der minderheid de belangen, die door de regeling worden gediend, ernstig zou kunnen schaden. Kan het ongewenscht heeten, dat een minderheid door een meerderheid tot iets gedwongen wordt, nog ongewenschter zal het in den regel zijn, wanneer het omgekeerde geschiedt.

De leden, die meenden, dat het onderhavige wetsontwerp niets anders is dan een toegeven aan den waan van den dag, houden, naar het voorkomt, geen rekening met de ontwikkeling van de inzichten en verhoudingen op maatschappelijk gebied, die in de richting van verbindendverklaring heenwijst en die geenszins van den laatsten tijd dateert, doch reeds in 1911 aan de Commissie-DRUCKER en in 1923 ook aan den Hoogen Raad van Arbeid aanleiding gaf om op wettelijke regeling der verbindendverklaring aan te dringen.

De ondergeteekenden sluiten zich gaarne aan bij de vele leden, die hoopten, dat de wettelijke regeling thans spoedig zou tot stand komen.

Zij deelen niet het standpunt der leden, die meenden, dat dit wetsontwerp aan de werkzaamheid der bedrijfsraden op het gebied van de loonen alle beteekenis zal ontnemen. De bestaande bevoegdheid van de bedrijfsraden tot het ontwerpen van arbeidsvoorwaarden, zoo mogelijk in den vorm van een collectieve arbeidsovereenkomst, blijft onverlet. Het wetsontwerp behoeft huns inziens er ook niet aan in den weg te staan om te zijner tijd eventueel aan de bedrijfsraden verordenende bevoegdheid op het gebied van de arbeidsvoorwaarden toe te kennen. Voorschands zou hiertoe — werd de mogelijkheid tot verbindendverklaring niet geopend — toch nog niet kunnen worden overgegaan, vermits het instituut der bedrijfsraden thans nog niet rijp kan worden geacht voor bedoelde taak. De ondergeteekenden achten het gewenscht, dat in elk geval eerst ervaring opgedaan wordt met algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten. In dien tusschentijd zal het aantal bedrijfsraden zich kunnen uitbreiden en zullen deze colleges, functioneerend als orgaan van overleg, van advies en uitvoering en van beslechting van geschillen en bemiddeling, de noodige scholing kunnen opdoen. Toepassing eerst van de verbindendverklaring kan er toe bijdragen, dat inmiddels het organisatiewezen wordt versterkt en biedt althans het voordeel, dat de ongeorganiseerden

geleerd hebben in het gareel te loopen, waardoor t.z.t. de handhaving van de bedrijfsverordeningen minder moeilijkheden zal opleveren.

Den leden, die er op aandrongen, de positie der bedrijfsraden te versterken door te bepalen, dat alleen deze raden bevoegd zullen zijn, een verzoek tot verbindendverklaring in te dienen, zij er aan herinnerd, dat artikel 4, eerste lid, reeds voorschrijft, dat, indien in een bedrijf een bedrijfsraad bestaat, slechts deze zoodanig verzoek kan indienen.

De ondergeteekenden zijn erkentelijk voor de uitvoerige wijze, waarop het onderhavige wetsontwerp in het Voorloopig Verslag (blz. 3—6) door de voorstanders daarvan is verdedigd, ook tegen de bezwaren, welke andere leden der Kamer daartegen meenden te moeten aanvoeren. Zij hebben van dat betoog met belangstelling en, gelijk uit deze Memorie blijkt, veelszins ook met instemming kennis genomen en meenen zich daarom er van te mogen onthouden te dien aanzien in nadere beschouwingen te treden.

De door sommige leden gestelde vraag, of het in de bedoeling ligt, bepalingen omtrent pensioenfonds en soortgelijke „sociale” onderwerpen afzonderlijk verbindend te verklaren, of dat collectieve arbeidsovereenkomsten doorgaans in haar geheel verbindend verklaard zullen worden, is den ondergeteekenden niet geheel duidelijk. Opgemerkt zij daarom slechts, dat „sociale” onderwerpen, welke bij of krachtens een collectieve arbeidsovereenkomst zijn geregeld, in de verbindendverklaring kunnen worden betrokken.

Voorwaarden voor verbindendverklaring.

Volgens artikel 2, eerste lid, van het ontwerp, moet een collectieve arbeidsovereenkomst in het geheele land of in een gedeelte des lands voor een belangrijke meerderheid van de in een bedrijf werkzame personen gelden, willen haar bepalingen voor verbindendverklaring binnen dat gebied in aanmerking kunnen komen. Ofschoon niet wordt geëischt, dat èn van de arbeiders èn van de werkgevers een belangrijke meerderheid door het collectief contract gebonden moet zijn, zou het toch niet juist zijn, indien uitsluitend op het aantal arbeiders, dat onder het contract valt, zou worden gelet.

De formulering, welke voorkwam in het voorontwerp-AALBERSE, waar gesproken werd van „een collectieve arbeidsovereenkomst, die voor de regeling der arbeidsvoorwaarden in het bedrijf of het beroep en binnen het gebied, waarvoor zij geldt, overwegende beteekenis heeft”, hebben de ondergeteekenden gemeend niet te moeten aanhouden. Het wil hun voorkomen, dat deze formulering niet voldoende houvast geeft en daardoor een te ruime toepassing der verbindendverklaring mogelijk maakt. Voorwaarde voor de verbindendverklaring dient te zijn, dat het contract voor ruimschoots de meerderheid van de in het bedrijf werkzame personen geldt, zoodat het deel der bedrijfsgeenooten, dat door de toepassing der wet dient te worden gebonden, klaarblijkelijk een minderheid vormt. Om dit te verzekeren, is in artikel 2, eerste lid, een andere formulering gebezigd. Dat deze opzet niet in overeenstemming zou zijn met de grondgedachten, in de Memorie van Toelichting ontwikkeld, kunnen de ondergeteekenden niet toegeven.

Uit het vorenstaande volgt reeds, dat de ondergeteekenden zich niet kunnen aansluiten bij die leden, die verbindendverklaring mogelijk zouden willen maken zoo vaak de collectieve arbeidsovereenkomst is afgesloten door normale vakverenigingen van werkgevers en werknemers, mits het algemeen belang zich tegen die verbindendverklaring niet verzet. Wel merken deze leden op, dat het vanzelf spreekt, dat de Minister geen verbindendverklaring zal uitspreken, wanneer de overeenkomst geen behoorlijke werkingsfeer heeft en het organisatiewezen in den bedrijfstak, waarvoor zij geldt, niet een zekere ontwikkeling heeft verkregen, doch op deze wijze wordt te veel overgelaten aan het subjectieve inzicht van den aan het bewind zijnden Minister en ontbreekt voor een toepassing der wet, als de ondergeteekenden juist achten, de noodige waarborg.

Wat onder de uitdrukking „een belangrijke meerderheid” verstaan moet worden, is niet zonder meer voor alle bedrijven aan te geven. Daarom is ook in artikel 2, eerste lid, niet een bepaald percentage genoemd. De toestanden en verhoudingen in het eene of het andere bedrijf kunnen belangrijk verschillen. Het is gewenscht, dat de Minister bij de beoordeeling van de vraag, of een collectief contract aan de voorwaarde, in artikel 2, eerste lid, gesteld, voldoet, met bijzondere omstandigheden in het betrokken bedrijf voorkomende, eenigermate rekening kan houden. Dient dus in elk geval vast te staan, dat de collectieve arbeidsovereenkomst voor de meerderheid der bedrijfsgeenoten geldt, de vraag, of die meerderheid als een „belangrijke” kan worden aangemerkt, blijve aan het oordeel van den Minister overgelaten. Om dit duidelijk te doen uitkomen, is de redactie van het eerste lid van artikel 2 eenigszins gewijzigd.

De ondergeteekenden zien geen reden om als voorwaarde voor de inwilliging van een verzoek om verbindendverklaring te stellen, dat het algemeen belang zulk een verklaring eischt. Ook in gevallen, waarin niet kan worden gezegd, dat het algemeen belang de verbindendverklaring vordert, kunnen toch goede gronden bestaan om tot toepassing daarvan over te gaan. Wel dient er steeds op gelet, dat het algemeen belang zich niet tegen de verbindendverklaring verzet.

Duur der verbindendverklaring.

Tegen de bepaling, dat de verbindendverklaring geschiedt voor een tijdvak van ten hoogste één jaar, werd blijkens het Voorloopig Verslag door vele leden bezwaar gemaakt. Men achtte dien termijn te kort, vooral met het oog op bepalingen in zake pensioen- en andere fondsen. Zou de Regeering voornemens zijn, de materie van de vrijwillig gevormde fondsen afzonderlijk te regelen — hetgeen voorshands echter niet het geval is — dan bleef het bezwaar, meende men, toch nog bestaan ten aanzien van de regelingen omtrent het leerlingwezen en de z.g. getalsverhoudingen.

In het midden latende, of de bepalingen in zake de fondsen, het leerlingwezen en de z.g. getalsverhoudingen noodig maken, het collectief contract voor een langer tijdvak dan een jaar af te sluiten, zij opgemerkt, dat partijen, indien zij dat wenschelijk achten, ook in de toekomst de overeenkomst voor langer dan een jaar kunnen aangaan. In dat geval zal men eventueel tusschentijds verlenging van den duur der verbindendverklaring moeten vragen. Gesteld, dat een collectieve arbeidsovereenkomst wordt aangegaan voor het tijdvak van 1 Januari 1938 tot en met 31 December 1939, en dat bepalingen van die overeenkomst, ingaande 1 Januari 1938, voor een jaar verbindend worden verklaard, dan zal men tijdig (bijv. begin November 1938) het verzoek moeten doen om de verbindendverklaring te verlengen tot en met 31 December 1939. Veelal zal op zulk een verzoek om verlenging binnen enkele weken kunnen worden beslist. Slechts in het geval, dat wijzigingen in den toestand van het betrokken bedrijf of in den algemeen economischen toestand twijfel doen rijzen of het verzoek behoort te worden ingewilligd, zal er voor den Minister aanleiding zijn om ter zake het advies in te winnen van een Commissie, als bedoeld in artikel 4, vierde lid, van het ontwerp en zal de beslissing derhalve wat meer tijd vorderen.

Verreweg de meeste collectieve contracten worden gesloten voor den tijd van een jaar of korter. Van de 1241 collectieve arbeidsovereenkomsten, welke op 1 Juni 1935 bestonden, waren er slechts 36 voor langer dan een jaar aangegaan. Tot ernstige bezwaren behoeft de bepaling van artikel 2, tweede lid, naar het voorkomt, dan ook geen aanleiding te geven. De ondergeteekenden zouden haar willen handhaven, omdat zij haar, naast de in artikel 6, eerste lid, neergelegde bevoegdheid tot intrekking der verbindendverklaring, gewenscht achten ter waarborging, dat bij de uitvoering der wet met belangrijke wijzigingen in den economischen toestand voldoende rekening zal worden gehouden. Ter ondervanging van het bezwaar, dat er telkens na het afsluiten van een collectieve arbeidsovereenkomst een

periode zal zijn, waarin voor de ongeorganiseerden geen gebondenheid bestaat, kunnen partijen medewerken, door tusschen het tijdstip van het aangaan en dat van het in werking treden der overeenkomst een voldoende tijdruimte te laten. In een aantal gevallen zal het wellicht mogelijk zijn, de onderhandelingen over een nieuw af te sluiten contract, na opzegging van de loopende overeenkomst, vroeger aan te vangen en te beëindigen dan thans het geval is.

Bepalingen, welke van verbindendverklaring worden uitgezonderd.

Door de leden, die de grondwettigheid van verbindendverklaring van bepalingen in de collectieve arbeidsovereenkomst nopens beslechting van geschillen door middel van het bindend advies verdedigden, is de Regeering niet overtuigd. Zij blijft bij de meening, die te dien aanzien in de Memorie van Toelichting is neergelegd.

Erkend dient te worden, dat over dit punt wel eens een andere meening geuit is. Formeel bestaat voor een Regeering, die van de grondwettigheid van verbindendverklaring van een regeling nopens bindend advies ter beslechting van geschillen overtuigd is, de vrijheid daartoe over te gaan. Maar er bestaat alle aanleiding om te verwachten, dat de rechter deze verbindendverklaring ongrondwettig zal achten.

Immers staat het op grond van de in de Memorie van Toelichting genoemde Grondwetsartikelen den wetgever niet vrij de beslissing van burgerrechtelijke twistgedingen te regelen, gelijk hij goed vindt, mits slechts in laatste instantie de rechter in de zaak wordt geroepen. De gerezen rechtsstrijd zelf behoort door den wettelijk aangewezen rechter te kunnen worden beslist; niet voldoende is een regeling, waarbij de rechter zich moet beperken tot de beoordeeling van voor het twistgeding zelve niet ter zake dienende quaesties, zooals bij voorbeeld het in acht nemen van de regels van de goede trouw bij het geven van een beslissing door een niet rechterlijk orgaan.

Kan de wetgever niet langs directen weg de beslissing over burgerrechtelijke twistgedingen aan den rechter ontnemen en dezen rechter slechts een soort toetsingsrecht laten, dan kan hij dit ook niet grondwettiglijk voorschrijven door partijen, die niet vrijwillig een bindend-advies-regeling hebben getroffen, te verplichten, zoodanige regeling in haar overeenkomsten op te nemen.

Hetgeen ten aanzien van het bindend advies is opgemerkt, geldt evenzeer bij de vraag, of bepalingen over eigenlijke arbitrale rechtspraak algemeen verbindend kunnen worden verklaard.

In verband met het bovenstaande schijnt het niet noodig, nader in te gaan op de beschouwingen over de wenschelijkheid, bij de verbindendverklaring ook den z.g. „bedrijfsrechter” in te schakelen. De betekenis van de bedrijfsrechtspraak op sommige gebieden wordt door de ondergeteekenden allerminst ontkend. Toch is het de vraag, of deze „rechtspraak”, die gebaseerd is op de vrijwillige regeling van belanghebbenden, steeds even bevredigend zoude werken, indien en voor zoover zij van Regeeringswege dwingend zou worden opgelegd aan hen, die buiten die regeling staan.

Tegenover het denkbeeld, dat ten grondslag ligt aan de in 1927 door de Tweede Kamer aangenomen motie-SANNES, staan de ondergeteekenden niet onwelwillend. Zij zien echter geen reden om zich thans met betrekking tot deze aangelegenheid op een ander standpunt te plaatsen dan in 1934 werd ingenomen in de Memorie van Antwoord op het Voorloopig Verslag der Tweede Kamer over de Justitiebegroting voor 1935 (pagina 5, tweede alinea). Het lijkt gewenscht, wanneer het ontwerp-Pachtwet tot wet mocht worden verheven, met de ervaring, opgedaan bij de inschakeling van het leekenelement in de rechtspraak over pachtzaken, rekening te kunnen houden.

In het vijfde lid van artikel 2, onder b en c, worden van de verbindendverklaring uitgesloten bepalingen eener collectieve arbeidsovereenkomst, die ten doel hebben, hetzij dwang uit te

oefenen op werkgevers of arbeiders om zich bij een vakvereniging aan te sluiten, hetzij een ongelijke behandeling van georganiseerden en ongeorganiseerden te weeg te brengen. Deze regelen zijn door de ondergeteekenden uit het voorontwerp-AALBERSE overgenomen, omdat ook naar hun oordeel organisatiedwang niet behoort te worden opgelegd, ook niet op indirecte wijze door bepalingen, die bijzondere voordeelen toekennen aan georganiseerden boven ongeorganiseerden. Een zoodanige bepaling kan b.v. inhouden, dat bij aanneming van nieuwe werkkrachten georganiseerde arbeiders de voorkeur zullen genieten. Zij komt in een aantal contracten voor.

Schrapping van het bepaalde in artikel 2, vijfde lid, onder *d*, achten de ondergeteekenden ongewenscht. Terecht is door andere leden opgemerkt, dat handhaving van prijsregelingen en overeenkomsten omtrent leveringsvoorwaarden niet dient te geschieden door tusschenkomst van de arbeiders, mede omdat daardoor de bedrijfsvrede allermintst wordt gediend. De verbindendverklaring van bepalingen, welke de arbeiders bij die handhaving betrekken, zou beteekenen het bekrachtigen van prijstarieven, enz., hetgeen geacht moet worden te vallen buiten het kader van de onderhavige wettelijke regeling.

Inwinnen van advies; beroep.

Bij de uitvoering der wet valt te onderscheiden tusschen 1°. het voor de eerste maal verbindend verklaren van bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst, 2°. het verlengen der verbindendverklaring, indien de werking dier overeenkomst na het verstrijken van den termijn, waarvoor de verbindendverklaring is uitgesproken, voortduurt en 3°. het verbindend verklaren van wijzigingen, die partijen wenschen aan te brengen in bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst, welke ingevolge artikel 2 algemeen verbindend zijn verklaard.

In het geval, bedoeld onder 1°. behoort, naar het oordeel van de ondergeteekenden, in het algemeen het advies te worden ingewonnen van een niet ambtelijk college. Bij de onder 2°. bedoelde verlenging der verbindendverklaring zal advies worden gevraagd, indien wijzigingen in de economische omstandigheden twijfel doen rijzen, of verlenging behoort te worden toegestaan. Op dezelfde wijze ware te handelen, indien de onder 1°. bedoelde verbindendverklaring praktisch neerkomt op het verlengen eener bestaande verbindendverklaring. In het onder 3°. vermelde geval zal een commissie worden gehoord, indien de wijzigingen, welke partijen wenschen aan te brengen, van voldoende beteekenis zijn.

Gaat het slechts om een verlenging der verbindendverklaring voor betrekkelijk korten duur en zijn geen belangrijke wijzigingen in den economischen toestand ingetreden, of wordt gevraagd verbindendverklaring van enkele wijzigingen in bepalingen eener collectieve arbeidsovereenkomst, die algemeen verbindend zijn verklaard, terwijl die wijzigingen materieel van weinig beteekenis zijn, dan schijnt het raadplegen eener commissie onnoodig en kan dit zelfs ongewenscht zijn, vermits het bedrijfsleven belang heeft bij een spoedige en tijdige beslissing op dergelijke verzoeken.

Artikel 4, vierde lid, laat toe om voor elk afzonderlijk geval een commissie van advies te benoemen, doch maakt eveneens mogelijk, dat een daarvoor aan te wijzen commissie uit den Hoogen Raad van Arbeid, voor elk bijzonder geval aangevuld met personen, die speciale deskundigheid bezitten, met het uitbrengen van advies wordt belast. Hoewel ook de ondergeteekenden geneigd zijn, aan laatstbedoelde oplossing de voorkeur te geven, schijnt het hun beter toe, eerst een definitief oordeel te vellen, nadat in de practijk daaromtrent eenige ervaring zal zijn opgedaan.

Voor de vrees van enkele leden, dat bij het adviseeren door een commissie uit den Hoogen Raad van Arbeid personen, die nauw bij de collectieve arbeidsovereenkomst in een bepaald bedrijf betrokken zijn, te grooten invloed zullen verkrijgen,

bestaat, naar het voorkomt, geen grond. De ondergeteekenden denken zich een samenstelling, waarbij de meerderheid der adviescommissie, waaronder de voorzitter, bestaat uit personen, die niet behooren tot de kringen der werkgevers en der arbeiders in het betrokken bedrijf. Het denkbeeld om de bedrijfsge-nooten geheel uit te sluiten, en in de commissie van advies alleen deskundigen, staande buiten de vakverenigingen van werkgevers en werknemers, op te nemen, verdient, naar de meening van de ondergeteekenden, geen aanbeveling. Beide categorieën zullen vertegenwoordigd moeten worden.

De vraag, of niet dient te worden voorgeschreven, dat de bedrijfsraad over een verzoek advies moet uitbrengen, indien dit althans niet van dien raad is uitgegaan, wordt ontkennend beantwoord. Het verzoek kan slechts dan door één of meer werkgevers of één of meer vereenigingen van werkgevers of arbeiders worden gedaan, indien in het bedrijf een bedrijfsraad ontbreekt.

Voor het instellen van een beroepsinstantie, zooals sommige leden wenschelijk achtten, zien de ondergeteekenden geen aanleiding.

Ontbreken van een contrôle-instantie.

De ondergeteekenden zien vooralsnog geen voldoende redenen om te voldoen aan den aandrang van vele leden tot het inschakelen van een contrôle-instantie, belast met het toezicht op de naleving van verbindend verklaarde bepalingen. Indien men zich hier bevond op zuiver publiekrechtelijk terrein, dan ware zulk een contrôle-apparaat inderdaad op zijn plaats. Maar zoo ligt de onderhavige materie niet. Dit wetsontwerp wil niet anders dan mogelijk maken, dat civielrechtelijk voor hem, die niet onder een collectief contract valt, hetzelfde komt te gelden als voor iemand, voor wie de collectieve arbeidsovereenkomst wel geldt. De arbeider, die onder minder gunstige arbeidsvoorwaarden werkt dan het collectief contract garandeert, zal na verbindendverklaring op dezelfde gunstige regeling recht hebben, als welke in het georganiseerde bedrijf geldt en hij zal dat recht bij den burgerlijken rechter kunnen opvorderen. Dat is de beteekenis van de verbindendverklaring.

Zou nu de wet een contrôle-instantie creëren, dan zou daarmee een stap verder gezet worden in de richting van publiekrechtelijke regeling. Dan zou zelfs verder gegaan worden dan de meeste collectieve contracten thans ten aanzien van de aangeslotenen mogelijk maken. De ondergeteekenden geven toe, dat aldus de kans op naleving van verbindend verklaarde bepalingen grooter wordt. Gemeenlijk zal de nakoming van eenige regeling wel beter verzekerd zijn, naarmate de machtsmiddelen, waarover beschikt kan worden, krachtiger zijn. De vraag is echter, of men dien kant uit moet gaan.

De ondergeteekenden stellen zich voorshands op het standpunt, dat te verwachten valt, dat de mogelijkheid van verbindendverklaring van collectieve arbeidsovereenkomsten zal leiden tot versterking van het organisatieleven. Daarmede wordt reeds vanzelf het beoogde doel steeds meer benaderd en die weg zal toch zeker bij de voorstanders van verbindendverklaring de voorkeur verdienen boven een steunen op de Overheid. Het ontwerp helpt de organisaties op den goeden weg, maar neemt niet haar taak over.

Een beroep op de regeling van artikel 12 der Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van ondernemersovereenkomsten 1935 heeft in zooverre weinig zin, dat de ervaring nog niet heeft kunnen leeren, in hoeverre het aanbeveling zou verdienen, die regeling hier over te nemen. De materie van die wet is overigens een geheel andere dan de onderhavige, al vertoonen zij formeel veel overeenkomst.

Tegen inschakeling van de arbeidsinspectie op dit gebied bestaat reeds wegens den aard der materie overwegend bezwaar.

Onverbindendverklaring.

De bezwaren, welke door verscheidene leden tegen de regeling in zake onverbindendverklaring zijn aangevoerd, hebben de ondergeteekenden niet overtuigd, dat de artikelen 8 en 9 van

het ontwerp dienen te worden teruggenomen. Inderdaad zal de Regeering, indien bepalingen eener collectieve arbeidsovereenkomst naar haar meening in strijd zijn met het algemeen belang, door de mogelijkheid tot weigering of intrekking der verbindendverklaring, in vele gevallen voldoende invloed kunnen uitoefenen om tot wijziging der betreffende bepalingen te komen. Dit zal echter niet het geval zijn, indien, b.v. omdat in het betrokken bedrijf de organisaties van werkgevers en arbeiders reeds nagenoeg alle bedrijfsgenooten omvatten, partijen geen verbindendverklaring vragen of althans de niet inwilliging van hun verzoek van minder belang achten. Dat, indien de arbeidsvoorwaarden, neergelegd in een collectieve arbeidsovereenkomst, in strijd zijn met het algemeen belang, de invloed daarvan dadelijk zal worden gecorrigeerd doordat andere bedrijfsgenooten, buiten de collectieve arbeidsovereenkomst om, andere, lagere arbeidsvoorwaarden vaststellen, kan niet worden toegegeven. Immers zullen de door het collectief contract gebonden — in de hiervoren bedoelde gevallen dus de groote meerderheid der bedrijfsgenooten — de bepalingen daarvan moeten blijven naleven, doch bovendien is het geenszins uitgesloten, dat door pressie hunnerzijds ook de ongeorganiseerden in het bedrijf genoopt worden die arbeidsvoorwaarden in acht te nemen. Ook hier kan zich dus, zij het in mindere mate dan bij de ondernemersovereenkomsten, het geval voordoen, dat de belangen van derden (consumenten) rechtstreeks door bedingen in overeenkomsten geschaad worden.

Het mogelijk maken, dat bepalingen van een collectieve arbeidsovereenkomst onverbindend kunnen worden verklaard, indien het algemeen belang zulks vereischt, beteekent uiteraard niet, dat het standpunt, dat de Overheid zich in het algemeen van directe bemoeiingen met het loonpeil dient te onthouden, wordt los gelaten en de Regeering zich voortaan met de vaststelling der arbeidsvoorwaarden wil gaan bezighouden. Ook na een onverbindendverklaring blijft de vaststelling der arbeidsvoorwaarden aan de werkgevers en arbeiders overgelaten. Zelfs is de in artikel 6, derde lid, van de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van ondernemersovereenkomsten 1935 neergelegde bevoegdheid om na onverbindendverklaring nadere voorschriften vast te stellen, in artikel 9 van het onderhavige wetsontwerp niet overgenomen. Voor een afzonderlijke regeling van de onverbindendverklaring, tegen onnoodige toepassing waarvan artikel 8 van het ontwerp voldoende waarborgen biedt, zien de ondergeteekenden dan ook geen aanleiding. Zij kunnen zich geheel aansluiten bij de leden, die als sluitstuk op de regeling der verbindendverklaring die der onverbindendverklaring noodzakelijk achtten, doch overigens van meening waren, dat de Regeering slechts in het uiterste geval tot onverbindendverklaring zal overgaan, zoodat van een voortdurende bedreiging van alle collectieve arbeidsovereenkomsten geen sprake is.

Naar aanleiding van de daaromtrent gestelde vraag, geven de ondergeteekenden als hun meening te kennen, dat onverbindendverklaring niet ten gevolge behoeft te hebben, dat een staking, welke ten doel heeft om onverbindend verklaarde bepalingen eener collectieve arbeidsovereenkomst opgenomen te krijgen in individuele arbeidsovereenkomsten, als een onrechtmatige daad beschouwd wordt.

Mocht in een bepaald geval onverbindendverklaring van een bepaling van een collectieve arbeidsovereenkomst door den Minister worden overwogen, dan zullen partijen, ter voorkoming daarvan, wellicht reeds bereid blijken, de noodige wijziging aan te brengen. Of de sanctie op de onverbindendverklaring onvoldoende is, zooals verscheidene leden meenden, zal in de practijk moeten blijken. De onverbindend verklaarde bepaling wordt geacht geen deel meer uit te maken van de collectieve arbeidsovereenkomst en de daarop steunende bedingen zijn nietig. Om moeilijkheden te ontgaan, zullen partijen er vermoedelijk de voorkeur aan geven, de onverbindend verklaarde bepaling door een andere te vervangen, welke niet opnieuw door onverbindendverklaring zal behoeven te worden getroffen.

Inderdaad kan de onverbindendverklaring van een bepaling uit een collectieve arbeidsovereenkomst tot bezwaren aanleiding geven. Een vergelijking met het ontwerp-Pachtwet gaat echter, naar de meening van de ondergeteekenden, niet op, omdat het ontwerp-Pachtwet in de eerste plaats beoogt bescherming van de economische positie van den pachter, terwijl bij de onverbindendverklaring het algemeen belang primair is.

Artikelen.

Artikel 2. Het ligt in het algemeen niet in de bedoeling om arbeid in gestichten, bijv. particuliere opvoedingsgestichten, te doen vallen onder een eventueele verbindendverklaring. Als regel is hier geen sprake van arbeidsovereenkomsten. Bij de beschikking, waarbij de verbindendverklaring wordt uitgesproken, kan zoodanige arbeid, voor zooveel nodig, worden uitgezonderd.

Het wil den ondergeteekenden voorkomen, dat de tweede zin van het tweede lid de bedoeling juist weergeeft.

Artikel 3. De nietigheid van bedingen, strijdig met verbindend verklaarde bepalingen, kan worden ingeroepen door ieder, die partij is bij een arbeidsovereenkomst, waarop de verbindend verklaarde bepalingen van toepassing zijn, alsmede door rechtspersoonlijkheid bezittende vereenigingen van werkgevers of arbeiders, waarvan leden partij bij zoodanige arbeidsovereenkomst zijn. Er schijnt geen voldoende reden om daarnaast ook aan den bedrijfsraad die bevoegdheid toe te kennen.

Aangezien de rechter naar billijkheid de schade vaststelt en daarbij met alle omstandigheden rekening zal kunnen houden, wordt een beperking van de als schadevergoeding vast te stellen som gelds niet noodig geacht.

Artikel 4. In het laatste lid is alsnog een wijziging aangebracht. De ondergeteekenden achten het niet onbillijk, dat de kosten, verbonden aan de behandeling van een verzoek tot verbindendverklaring, ten deele door den aanvrager worden gedragen. Dit zal er bovendien toe bijdragen, dat niet lichtvaardig tot het indienen van dergelijke verzoeken wordt overgegaan. De gewijzigde redactie maakt het mogelijk, de te betalen vergoeding tot een matig bedrag te beperken.

Artikel 5. Het register, bedoeld in het vijfde en zesde lid, zal ter inzage liggen op het Departement van Sociale Zaken. De beschikkingen, waarbij de verbindendverklaring uitgesproken, verlengd of ingetrokken wordt, en die, waarbij de onverbindendverklaring uitgesproken wordt, worden in de *Nederlandsche Staatscourant* gepubliceerd. Het ligt in de bedoeling, overdrukken daarvan verkrijgbaar te stellen. Afgezien nog van eventueele publicatie van dergelijke beschikkingen in de pers en in de vakbladen van de betrokken werkgevers en arbeiders, zal dus in het algemeen voldoende gelegenheid bestaan om kennis te nemen van de bepalingen, welke voor een bepaald bedrijf van belang zijn, ook zonder dat inzage wordt genomen van het vorenbedoelde register. Mocht echter in de practijk de wenselijkheid blijken om een afschrift van die bepalingen ook elders ter inzage te leggen, dan zal de mogelijkheid daarvan nader worden overwogen.

Artikel 6. Aangenomen mag worden, dat de Minister, alvorens tot intrekking der verbindendverklaring over te gaan, in overleg zal treden met partijen, opdat eventueel door wijziging van de bepalingen, waartegen bezwaar bestaat, de intrekking der verbindendverklaring zal kunnen worden voorkomen. De verplichting om vervolgens nog het advies in te winnen van een Commissie, worde, mede met het oog op de vertraging, welke daardoor zou ontstaan, beter niet gesteld.

Artikel 8. De vraag, of niet in de wet vastgelegd dient te worden, wie de onverbindendverklaring kan aanvragen, wordt

ontkennend beantwoord. Het al dan niet toepassen van het artikel is niet afhankelijk te stellen van het al dan niet inkomen van verzoeken.

De bepaling, dat degenen, die partij zijn bij een overeenkomst, in de gelegenheid gesteld zullen worden om hun bezwaren tegen onverbindendverklaring van bepalingen uit die overeenkomst schriftelijk of mondeling kenbaar te maken, vormt geen beletsel voor zich bezwaard gevoelende andere belanghebbenden om zich ter zake eveneens schriftelijk tot den Minister te wenden. Doordat voorts nog de Hooge Raad van Arbeid wordt gehoord, is er, naar het voorkomt, in het algemeen voldoende gelegenheid om van bezwaren tegen een voorgenomen onverbindendverklaring te doen blijken.

De Minister van Sociale Zaken,

M. SLINGENBERG.

De Minister van Justitie,

VAN SCHAIK.

274. 6.

NOTA VAN WIJZIGING.

(Ingezonden bij brief van 4/8 Maart 1937.)

In het wetsontwerp worden de volgende wijzigingen aangebracht:

Artikel 2.

In het eerste lid wordt in plaats van „eene belangrijke meerderheid” gelezen: „eene — naar zijn oordeel belangrijke — meerderheid”.

Artikel 4.

De eerste volzin van het vijfde lid wordt gelezen als volgt: „Voor de behandeling van een verzoek tot verbindendverklaring is door den aanvrager eene vergoeding verschuldigd, volgens een door Onzen Minister vast te stellen tarief.”.

274. 7.

GEWIJZIGD ONTWERP VAN WET.

WIJ WILHELMINA, BIJ DE GRATIE GODS, KONINGIN DER NEDERLANDEN, PRINSES VAN ORANJE-NASSAU, ENZ., ENZ., ENZ.

Allen, die deze zullen zien of hooren lezen, salut! doen te weten:

Alzoo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenschelijk is regelen vast te stellen betreffende het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten;

Zoo is het, dat Wij, den Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1.

Deze wet verstaat onder:

- a. „Onze Minister”: Onze Minister van Sociale Zaken;
- b. „verbindendverklaring”: de in artikel 2 bedoelde algemeen verbindendverklaring;
- c. „verbindend verklaarde bepalingen”: bepalingen eener collectieve arbeidsovereenkomst, welke ingevolge artikel 2 algemeen verbindend zijn verklaard.

Artikel 2.

1. Onze Minister kan bepalingen van eene collectieve arbeidsovereenkomst, die in het geheele land of in een gedeelte des lands voor eene — naar zijn oordeel belangrijke — meerderheid van de in een bedrijf werkzame personen geldt, in het geheele land of in dat gedeelte des lands algemeen verbindend verklaren. Deze bepalingen zijn dan, behalve in de gevallen door Onzen Minister uitgezonderd, binnen dat gebied verbindend voor alle werkgevers en arbeiders ten aanzien van arbeidsovereenkomsten, die naar den aard van den arbeid, waarop zij betrekking hebben, onder de collectieve arbeidsovereenkomst vallen of zouden vallen, hetzij deze arbeidsovereenkomsten op het tijdstip, waarop de werking der verbindendverklaring aanvangt, reeds gesloten zijn, hetzij zij daarna gesloten worden.

2. De verbindendverklaring geschiedt voor een tijdvak van ten hoogste één jaar. Het tijdstip, waarop de werking der verbindendverklaring eindigt, kan daarbij niet later worden gesteld dan het vroegste tijdstip, waarop de collectieve arbeidsovereenkomst, hetzij ingevolge het bij die overeenkomst bepaalde, hetzij ingevolge artikel 19 der Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst zou kunnen eindigen.

3. Verbindendverklaring heeft geen terugwerkende kracht.

4. Indien de verbindend verklaarde bepalingen aannemingen van werk en overeenkomsten tot het verrichten van enkele diensten betreffen, vindt hetgeen in deze wet omtrent arbeidsovereenkomsten, werkgevers en arbeiders is bepaald, overeenkomstige toepassing.

5. Van de verbindendverklaring zijn uitgesloten bepalingen eener collectieve arbeidsovereenkomst, die ten doel hebben:

- a. de beslissing van den rechter omtrent twistgedingen uit te sluiten;
- b. dwang uit te oefenen op werkgevers of arbeiders om zich bij eene vakvereniging van werkgevers of arbeiders aan te sluiten;
- c. eene ongelijke behandeling van georganiseerden en ongeorganiseerden teweeg te brengen;
- d. de arbeiders te betrekken bij de handhaving van regelingen betreffende de prijzen, die voor goederen of diensten door de werkgevers van derden gevorderd zullen worden, en betreffende de voorwaarden, waaronder door de werkgevers aan derden zal worden geleverd.

Artikel 3.

1. Elk beding tusschen den werkgever en den arbeider, strijdig met verbindend verklaarde bepalingen, is nietig; in plaats van zoodanig beding gelden de verbindend verklaarde bepalingen.

2. De nietigheid kan steeds worden ingeroepen door rechtspersoonlijkheid bezittende vereenigingen van werkgevers of arbeiders, waarvan leden partij zijn bij eene arbeidsovereenkomst, waarop de verbindend verklaarde bepalingen van toepassing zijn.

3. Bij gebreke van bepalingen in eene arbeidsovereenkomst omtrent aangelegenheden, geregeld in verbindend verklaarde bepalingen, gelden die verbindend verklaarde bepalingen.

4. De in het tweede lid bedoelde vereenigingen kunnen van werkgevers of arbeiders, die in strijd handelen met verbindend verklaarde bepalingen, vergoeding vorderen van de schade, die zij of hare leden daardoor lijden. Indien deze schade niet op geld waardeerbaar is, zal als schadevergoeding eene som gelds naar billijkheid verschuldigd zijn.

Artikel 4.

1. De verbindendverklaring kan alleen geschieden op verzoek van den bedrijfsraad, of, bij het ontbreken daarvan, op verzoek van één of meer werkgevers of één of meer vereenigingen van werkgevers of arbeiders, die partij zijn bij de collectieve arbeidsovereenkomst.