

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE COMMISSIE VAN
RAPPORTEURS over het ontwerp van wet tot wijzi-
ging van de bepalingen omtrent het ontslag bij arbeids-
overeenkomsten.

De overweging van dit wetsontwerp in de afdelingen der Kamer heeft geleid tot de volgende opmerkingen.

§ 1. In twijfel werd getrokken, of dit ontwerp wel past in het door Prof. Meijers nieuw te ontwerpen Burgerlijk Wetboek. Men veronderstelde, dat de commissie, welke met de redactie er van was belast, evenmin als de Minister overleg hieromtrent heeft gepleegd, wellicht ook niet heeft kunnen plegen, met Prof. Meijers.

Men achtte het ontwerp wijdlopijg. Voor dezelfde begrippen zijn soms verschillende rechtstermen gebruikt. Moeilijk kan worden aangenomen, dat deze wetstechnische gebreken de instemming van Prof. Meijers zullen hebben.

Men oordeelde deze aangelegenheid van belang, aangezien de Regering als een der richtsnoeren bij de opstelling van een nieuw Burgerlijk Wetboek heeft gesteld, dat hetgeen de laatste vijf en twintig jaren aan nieuw burgerlijk recht is tot stand gekomen, in beginsel niet zou worden gewijzigd. Men bepleitte, dat het wetsontwerp, thans aan de orde, met handhaving van de wezenlijke inhoud er van, opnieuw aan de nauwlettende zorgen van Prof. Meijers zou worden toevertrouwd, zodat de nodige verbeteringen daarin kunnen worden aangebracht, ook al zouden de ontworpen bepalingen pas sinds korte tijd zijn ingevoerd.

§ 2. Enige leden verklaarden, gaarne bereid te zijn aan het ontwerp hun stem te geven. Deze leden achtten thans inderdaad het ogenblik gekomen om de regeling van het ontslagrecht, zoals die in het Burgerlijk Wetboek is neergelegd, te vernieuwen. Zij brachten hulde aan het initiatief, in 1946 genomen door 's Ministers ambtsvoorganger, de heer Van Maarseveen, die destijds over de aangelegenheid, waarvan hier sprake is, het advies van de Stichting van de Arbeid had ingewonnen. Dat dit advies in hoofdzaak was gevolgd, beschouwden zij als een verblijdende uitkomst van de terstond na de tweede oorlog ingeleide samenwerking tussen de centralen van werkgevers en arbeiders. Het werk der gemengde Commissie, te dien einde door de Stichting benoemd, heeft huns inziens aangetoond, dat deze in staat is, op de voor een bepaald onderwerp meest geschikte wijze een nieuwe wettelijke regeling daarvan voor te bereiden. Zij spraken de hoop uit, dat de inmiddels gevolgde instelling van de Sociaal-Economische Raad de Regering niet zou weerhouden, in soortgelijke gevallen aan de Stichting van de Arbeid opdrachten te verlenen.

Dat de voorzitter van de bovenbedoelde Commissie, Prof. Mr B. C. Slotemaker, de totstandkoming van de onderwerpelijke wettelijke regeling niet meer heeft mogen beleven, deed de hier aan het woord zijnde leden oprecht leed. Met grote instemming hadden zij kennis genomen van de waarderende woorden, door de Minister aan de kunde en de tact van de overledene gewijd. (Vgi. *Handelingen* — Tweede Kamer, zitting 1952—1953, blz. 2345.)

Er is, zo vervolgden deze leden, sedert 1907, toen nieuwe voorschriften omtrent de arbeidsovereenkomst in het Burgerlijk Wetboek werden opgenomen, op dit stuk veel veranderd.

Destijds is het denkbeeld, de opzegtermijn voor de werkgever op een langere periode te stellen dan voor de arbeider, afge-
stuit op het verzet, in de Tweede Kamer, van de leden der
fractie van de toenmalige Sociaal-Democratische Arbeiders-
partij. De leden, hier aan het woord, brachten in herinnering,
dat reeds in het voorontwerp-Drucker en in het ontwerp-Cort
van der Linden de duur van de opzegtermijn afhankelijk was
gesteld van de tijd, waarover de dienstbetrekking zich had
uitgestrekt. Volgens het ontwerp-Loeff zou voor elk vol jaar
de opzegtermijn met 14 dagen worden verlengd (maximum
6 maanden). Omdat in het Voorlopig Verslag van de Tweede
Kamer daartegen bezwaren waren gerezen, nam Minister Loeff
— hoewel van zijn ongelijk ter zake niet overtuigd — de voor-
gestelde regeling terug, en werd deze vervangen door de thans
in de wet vastgestelde. Een der bezwaren tegen een langere
opzegtermijn was gelegen in de vrees, dat de aanvankelijk voor-
gestelde regeling het voor de arbeidersorganisaties vrijwel on-
mogelijk zou maken, met inachtneming van de opzegtermijn
een staking te proclameren. (Meijers' „De Arbeidsovereen-
komst, met Aantekeningen”, derde druk, blz. 177.) De hier aan
het woord zijnde leden achtten het wel zeer opmerkelijk, dat
het bezwaar, verbonden aan een bemoeilijken van het nemen
van ontslag door een arbeider — dat nl. daardoor zijn per-
soonlijke vrijheid wordt belemmerd — thans door een liberaal,
t.w. het lid der Tweede Kamer de heer Oud, is geopperd, al
maakte deze zijn opmerking dienaangaande in een enigszins
ander verband. Deze leden waren intussen van mening, dat,
hoezeer een langere opzegtermijn dan die, tussen twee betalings-
termijnen gelegen, voordelen biedt, daaraan toch het nadeel is
verbonden, dat in bepaalde omstandigheden het op korte ter-
mijn veranderen van betrekking kan worden bemoeilijkt.

Naar aanleiding hiervan juichten de leden, hier aan het
woord, de opneming van artikel 1639w in het wetsontwerp toe.
Zij spraken de hoop uit, dat de kantonrechter in zulke gevallen
op zeer korte termijn recht zou spreken.

Aan de regeling, in artikel 1639i, laatste lid, opgenomen,
gaven zij met de Minister de voorkeur boven de formulering,
ter zake door de Stichting van de Arbeid voorgesteld.

Moge, aldus deze leden, de praktijk er intussen toe leiden,
dat de arbeider zich aan de termijn, te zijnen aanzien gesteld,
ook indien hem dit minder goed mocht passen, zal houden,
omdat de werkgever van het instellen van een vordering tegen
de arbeider in de regel toch niet veel baat kan verwachten.

Wat de werkgever betreft, achtten zij aan een verlenging
van de opzegtermijn het bezwaar verbonden, dat niet altijd
kan worden bewezen, wanneer een bepaalde arbeider in een
grote onderneming een ongewenste invloed op de stemming
aldaar oefent. Aan de andere kant erkenden zij, dat de artikelen
1639o en s in zulke exceptionele gevallen uitkomst bieden,
omdat eerder de werkgever gaarne de in artikel 1639o be-
doelde schadeloosstelling, respectievelijk volledige schadever-
goeding, zal betalen. De leden, hier aan het woord, hadden
zich nog afgevraagd, of in het gestelde geval het handhaven,
door de kantonrechter, van de dienstbetrekking overeenkom-
stig artikel 1639t wellicht bedenkingen kan opleveren. Gegeven
de omstandigheid, dat de ondernemer een opzegging, als waar-
op deze leden doelden, slechts in zeer bijzondere gevallen zal
doen, meenden zij, dat de in artikel 1639t, derde lid, geregelde
sanctie op niet-naleving van de veroordeling tot herstel van de
dienstbetrekking aanvaardbaar was.

Dat ook de arbeider, uiteraard onder andere omstandig-
heden, b.v. in het karakter of de houding van het leiding
gevende personeel, aanleiding kan vinden om een betrekkelijk
lange opzegtermijn niet in acht te nemen, stond voor de hier
aan het woord zijnde leden vast. Dat in zodanig geval van de
betrokkene niet steeds kan worden geëist, dat hij kan bewijzen,
dat voortzetting van de arbeidsovereenkomst van hem niet kan
worden gevorderd, maakt het bepaalde in artikel 1639o on-
misbaar. Wel oordeelden deze leden het voor de arbeider een
nadeel, dat hij in zulk een geval kan worden veroordeeld tot
een schadevergoeding, resp. een afkoopsom. Vermoedelijk zal
ook hier artikel 1639w uitkomst kunnen bieden.

Overweging van het vorenstaande had de hier aan het woord
zijnde leden tot de conclusie geleid, dat de Regering er in was
geslaagd, voor het vraagstuk van de opzegtermijnen een uit-
zakelijk oogpunt aanvaardbare oplossing te vinden.

In ander opzicht achtten deze leden de nieuw voorgestelde
tekst op menig punt weinig aantrekkelijk. Zo meenden zij b.v.,
dat de in de plaats van artikel 1639o gestelde regeling on-
practisch moet worden geacht.

De uiteenzetting op blz. 9 der Memorie van Toelichting,
onder dat artikel, oordeelden zij in strijd met de feiten. Zij
erkenden, dat de morele opvattingen sedert 1907 kunnen zijn
veranderd. Zij konden zich er evenwel niet mede verenigen,
dat daaraan ter verdediging van de in casu voorgestelde her-
ziening een argument wordt ontleend. Wat de wetgever toen-
tertijd in artikel 1639o heeft neergelegd, was een praktisch
voorschrift; de nieuwe tekst heeft iets gekunstelds. In de eerste
plaats kan ook een veroordeling tot herstel van de dienst-
betrekking in een „afkoopsom” worden geconverteerd. In de
tweede plaats is de vraag gewettigd, voor hoelang de rechter
de dienstbetrekking kan of moet herstellen. Gesteld eens, dat
de werkgever procedeert, en dat na enige weken vonnis volgt.
Dan is de geoorloofde opzegtermijn in de meeste gevallen reeds
bereikt. Moet de arbeider alsdan worden teruggenomen? En
zo ja, voor hoeveel weken? En wat moet geschieden, als hij
inmiddels een andere betrekking heeft aanvaard? Dan zal het
herstel of niet volgen, of, als tegelijk een afkoopsom is vast-
gesteld, op het betalen dier afkoopsom neerkomen. Is dit, zo
vroegen de hier aan het woord zijnde leden, in het gestelde
geval wel billijk? Is, zo werd verder gevraagd, die afkoopsom
een civiele strafbepaling, een poena privata, ter willekeurige
beoordeling van de rechter? En moet ze in elk geval worden
gesteld op een hoger bedrag dan de schadeloosstelling krachtens
artikel 1639o (oud), en ook hoger dan de volledige schade-
vergoeding?

Wat moet geschieden, als de arbeider onrechtmatig ontslag
heeft genomen? Is dan te verwachten, dat hij met gekruiste
armen zal wachten, of de rechter hem naar zijn oorspronkelijke
werkgever zal terugzenden?

Een bezwaar van zuiver juridische aard hadden de hier aan
het woord zijnde leden tegen de combinatie van een volkomen
rechtmatige opzegging van de dienstbetrekking met een vero-
ordeling wegens kennelijk onredelijk ontslag, resp. ontslag-
neming. Wie de bij dit ontwerp verlangde opzeggingstermijnen
in acht neemt, heeft immers op rechtmatige wijze een einde aan
de dienstbetrekking gemaakt. Hoe kan dan artikel 1639t (her-
stel van de dienstbetrekking) nog worden gerechtvaardigd?
Dit stelsel hinkt, naar men meende, op twee gedachten.

Gesteld, zo vervolgden de hier aan het woord zijnde leden,
dat de rechter komt te staan voor beantwoording van de vraag,
of er in een concreet geval sprake is van een onredelijk ont-
slag, resp. onredelijke ontslagneming. Wat moet dan geschie-
den? Dan moet hij, naar men meende, als rechter dat kenne-
lijk onredelijke karakter formuleren. Dit komt er op neer, dat
hij zal nagaan, of er willekeur in het spel is, of dat er m.a.w.
„une intention de nuire” aanwezig is. De Memorie van Toe-
lichting (blz. 2) gaat van een geheel andere gedachte uit. De
rechter moet nagaan, of het ontslag, resp. de ontslagneming,
is geschied met een goede reden en niet „wegens een gril”.
De leden, hier aan het woord, achtten een interventie van die
aard door de rechter bedenkelijk; immers, de wetgever kent
hem hiertoe een oordeel in beleidsvragen toe.

Bij ontslag wegens ziekte doet zich een soortgelijk bezwaar
gevoelen. Indien na een jaar ziekte beterschap „nabij” is, kan
ontslag toch „kennelijk onredelijk” zijn. Ook hier is geen
sprake van misbruik van recht, doch eenvoudig van een her-
nieuwde beoordeling van het beleid van een werkgever, en wel
door de rechter. Deze dient dan — ingevolge de Memorie van
Antwoord, blz. 7—8, na te gaan, wat in het gestelde geval
„voor elk redelijk oordelende mens duidelijk is”. De hier aan
het woord zijnde leden achtten zulks een onmogelijke eis. Huns
ziens hangt alles allereerst af van de medische perspectieven,
als waarna de vraag, hoelang de werkgever het nog moet aan-
zien, zich aan elke objectieve beoordeling onttrekt.

Resumerende, stelden de leden, hier aan het woord, nog vast, dat introductie van de term „kennelijk onredelijk” in de praktijk neerkomt op opneming in de wet van een continuatie-recht, gelijk er reeds een voor de pachten bestaat. Dat zulks alleen bij opzeggare overeenkomsten het geval is, werd ten slotte een lacune in de ontworpen regeling genoemd.

Dezelfde leden hadden met grote instemming kennis genomen van die bepalingen in het wetsontwerp, krachtens welke het regelende recht der wet zal moeten wijken, indien bij collectieve arbeidsovereenkomst of bedrijfsverordening anders wordt beslist. Zij vestigden naar aanleiding hiervan de aandacht op artikel 1639j, tweede lid, waar afwijking van de in het eerste lid getroffen regeling voor de termijnen van opzegging mogelijk wordt gemaakt. Zij juichten deze bepaling toe, omdat aldus aan het autonome recht van de bedrijfsgenoten de voorkeur wordt gegeven boven de algemeen geldende wettelijke regeling. Zij prezen de Commissie uit de Stichting van de Arbeid voor het ter zake genomen initiatief en de Regering voor het overnemen hiervan.

Vele leden juichten de indiening van dit wetsontwerp toe, daar het beoogt een einde te maken aan de onredelijke toestand van korte opzegtermijnen bij langdurige dienstbetrekkingen. Eveneens waardeerden zij, dat, indien het tot wet wordt verheven, voortaan een ontslag krachtens de wet ook op zijn redelijkheid kan worden getoetst. Het sterk sociale karakter van de arbeidsovereenkomst brengt huns inziens mede, dat bijzonder wordt gelet op de belangen van de arbeider als de economisch zwakkere partij. De bestaande wet doet zulks reeds in menig opzicht; ten aanzien van het ontslag vertoont zij echter een ernstige leemte.

Vele andere leden waren van mening, dat de wijzigingen, welke het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Koophandel bij aanneming van dit wetsontwerp zullen ondergaan, even zovele verbeteringen behelzen. Er zou, aldus deze leden, over dit ontwerp dan ook weinig meer zijn op te merken na de uitvoerige behandeling er van in de Tweede Kamer, ware het niet, dat er aan inhaerent is het al of niet handhaven van de in het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen geregelde ontslagbescherming. Hun beschouwingen dienaangaande zijn in § 2 van dit Verslag opgenomen.

Verscheidene leden stemden gaarne in met de strekking van dit wetsontwerp. Zij betreurden intussen, dat vijf jaren moesten verlopen tussen de indiening er van bij de Tweede Kamer en de behandeling in de Eerste Kamer.

Wordt, aldus deze leden, dit ontwerp wet, dan zal weer een nieuw deel der rechtsorde van de arbeid zijn tot stand gebracht, met name met betrekking tot de opzegtermijn en de bescherming tegen „kennelijk onredelijk” ontslag, alsmede ten aanzien van het beëindigen van de dienstbetrekking bij ziekte en militaire dienst, en het concurrentiebeding.

Het ware mogelijk, zo vervolgden zij, over een en ander in een uitvoerige discussie te treden. Zij zagen hiervan echter af en wensten zich er toe te bepalen, in het vervolg van dit Verslag ook van hunnentwege de aandacht te vestigen op de behandeling van geschillen, welke met de ontslagprocedure verband houden, en met name op de handhaving van de voorschriften van het B.B.A. nevens de wettelijke bepaling in zake de beoordeling van kennelijk onredelijk ontslag door de rechter, krachtens het Burgerlijk Wetboek.

Enkele leden stelden, dat het wetsontwerp twee nieuwe elementen behelst, namelijk een verlenging van de opzegtermijn voor werkgever en werknemer, en enkele voorschriften omtrent de redenen voor ontslag.

Deze leden waren van mening, dat de voorgestelde verlenging van de opzegtermijn de werknemer generlei bescherming biedt. Immers, de werkgever kan, gezien de vooruitzichten in zijn onderneming, vroegtijdig het ontslag verlenen. De werknemer kan uiteraard niet zo snel zijn maatregelen nemen. Voor hem vormt een opzegtermijn van b.v. 6 weken een belemmering, vooral nu er een grote werkloosheid is.

Het belangrijkste deel van de inhoud van het ontwerp betreft, aldus de hier aan het woord zijnde leden, het zgn.

kennelijk onredelijk ontslag. Dit komt huns inziens er op neer, dat in de meeste ontslagprocedures de werknemer zal moeten bewijzen, dat het hem verleende ontslag „kennelijk onredelijk” is. Het ligt — naar de mening dier leden — voor de hand, dat de werkgever hem de gelegenheid daartoe niet zal bieden.

De hier aan het woord zijnde leden hadden mede deswege tegen de voorgestelde regeling overwegend bezwaar.

§ 3. Enige leden brachten de rechtspraak in arbeidszaken ter sprake. Deze leden achtten voornamelijk reden aanwezig om de rechterlijke organisatie en de procedure in arbeidszaken te herzien. (Vgl. Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer, blz. 7.) De huidige rechter kan in alle voor hem dienende zaken de adviezen verkrijgen, welke hij behoeft. Wanneer leken bij de rechtspraak zouden worden betrokken, achtten de hier aan het woord zijnde leden de kans groot, dat er niet zal worden recht gesproken, doch zal worden geoordeeld over de vraag, of de houding, door de werkgever of de arbeider aangenomen, wenselijk moet worden geacht. Zij zouden dit als een minder gelukkige ontwikkeling willen kenschetsen.

Dat artikel 6 van het B.B.A. wegens de opneming, in de ontworpen bepalingen, van de rechterlijke controle op de redelijkheid van een ontslag, overbodig zou worden, konden zij niet inzien. Ter verduidelijking van hun standpunt dienaangaande vestigden zij de aandacht op de geschiedenis van het B.B.A. Zij gingen daarbij uit van hetgeen op blz. 6 der Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer wordt vermeld. Daar leest men, dat de oorspronkelijke bedoeling van de besluitwetgever is geweest, de voorafgaande goedkeuring van de directeur van het gewestelijke arbeidsbureau voor te schrijven, ten einde ongeмотiveerde ontslagen en willekeurig vertrek te voorkomen. Deze controle ligt mitsdien in de sfeer van het algemeen belang der arbeidsvoorziening (werkgelegenheid). Intussen — zo voegt 's Ministers ambtsvoorganger hieraan openhartig toe — hebben de gewestelijke arbeidsbureau's het zich tot taak gerekend, hun beleid ter zake van de ontslagvergunningen te voegen naar de nieuwere rechtsopvattingen omtrent de civielrechtelijke normen voor het ontslag. Men kan dit, zoals in de voren vermelde memorie wordt betoogd, kenschetsen als een enigszins vooruitlopen op de ontwikkeling van het geschreven recht, in werkelijkheid is het niets anders dan een vorm van „détournement de pouvoir”. Het laatste is te bedenkelijker, omdat de gewestelijke arbeidsbureau's met de bedoelde uitbreiding van hun bevoegdheid in wezen het gebied van de rechtspraak hebben betreden, hetgeen in strijd met de Grondwet moet worden geacht. Te recht heeft het lid der Tweede Kamer de heer Lemaire dan ook doen uitkomen, dat een dienaar van de administratie, dus van de uitvoerende macht, ondergeschikt aan de Regering en gebonden aan haar instructies, zich rechtsmacht heeft toegeëigend.

Aangezien het optreden van de gewestelijke arbeidsbureau's reeds thans in strijd met de Grondwet is, stelden de hier aan het woord zijnde leden er bijzonder prijs op, van de Minister de verklaring te ontvangen, dat de geusurpeerde taak van de gewestelijke arbeidsbureau's ten spoedigste en uiterlijk bij het van kracht worden van de ontworpen bepalingen zal worden beëindigd.

De leden, hier aan het woord, waren van mening, dat de aanvaarding van dit wetsontwerp niet eo ipso de oorspronkelijke taak, in artikel 6 B.B.A. aan de gewestelijke arbeidsbureau's opgedrongen, overbodig maakt. Die taak, vervuld in het belang van de arbeidsmarkt, zo men wil: in het algemeen belang, moet op haar eigen mérites worden beoordeeld. Deze leden waren van oordeel, dat het doel, hetwelk de besluitwetgever in 1945 bewoog tot het opnemen van artikel 6 in het B.B.A., was bereikt, en dat, indien de Regering mitsdien voortzetting van deze taak ook thans nog nodig acht, een nieuwe wettelijke regeling wenselijk moet worden geacht.

Naar aanleiding hiervan werd nog de vraag gesteld, waarom bij artikel IX van het wetsontwerp niet wordt voorgesteld, tot intrekking van artikel 5 B.B.A. over te gaan; het tweede lid van dat artikel beoogt slechts, die intrekking aan de Kroon voor te behouden. Artikel 5 B.B.A. bedoelt herplaatsing van arbeiders, die bij de Nederlandse Binnenlandse Strijdkrachten of als ge-

woon militair hebben gediend, mogelijk te maken. De leden nu, hier aan het woord, hadden de indruk, dat inmiddels aan die herplaatsing — mede gelet op de termijn, in het eerste lid genoemd — wel een eind zou zijn gekomen.

Ten slotte weerspraken zij nog de bewering, dat de usurpatie door de gewestelijke arbeidsbureau's van de bevoegdheid, ook over de redelijkheid van ontslagen te oordelen, steeds goed had gewerkt. Tot staving van hun standpunt gewaagden zij van de zeer onbevredigende gang van zaken bij het ontslag van de directeur van de Annakliniek voor Orthopaedie te Leiden, alsmede van tal van gevallen, waarin het ontslag van directeuren van naamloze vennootschappen aan de orde was geweest. Nog daar latende het bezwaar, verbonden aan de uitoefening van rechtsmacht door de gewestelijke arbeidsbureau's, vestigden zij de aandacht op de door deze bemoeiing ontstane vertraging, alsmede op de omstandigheid, dat voor zulke ontslagen artikel 6 B.B.A. nooit in het leven was geroepen.

Sommige leden stelden voorop, dat de buitengewone omstandigheden, waarop het B.B.A. betrekking had, niet meer kunnen worden geacht aanwezig te zijn. Meent men niettemin, dat in een situatie, als welke zich thans heeft geconsolideerd, een bescherming, als welke het B.B.A. biedt, onontbeerlijk is geworden, dan zal die bescherming in een wettelijke regeling moeten worden vastgelegd.

Het B.B.A. heeft, aldus de hier aan het woord zijnde leden, de bedoeling, het belang van de werkgelegenheid te dienen. Ter voldoening hieraan geeft het aan de directeur van het gewestelijk arbeidsbureau bevoegdheden, welke enige gelijkenis vertonen met de bevoegdheden, welke het nieuwe ontslagrecht aan de rechter geeft. De rechter heeft deze bevoegdheden echter om aan de rechtzoekenden recht te verschaffen. Deze betrekkelijke congruentie van bevoegdheid betekent dus geen congruentie van taak.

De argumenten, op grond waarvan men het B.B.A. wil handhaven:

a. dat de bescherming, welke ingevolge het nieuwe ontslagrecht van de kantonrechter is te verwachten, niet voldoende is, en

b. dat de kantonrechter niet competent is, duiden er op, dat men het gewestelijk arbeidsbureau een taak wil toebedelen, waarvoor het zijn bevoegdheden niet heeft gekregen: een taak, welke des rechters is. Wanneer de directeur van het gewestelijk arbeidsbureau ontslag weigert, ten einde aan werkgever of werknemer recht te doen, nadert dit op bedenkelijke wijze „détournement de pouvoir”, al behoeft hem persoonlijk daarvoor geen blaam te treffen.

Wat de twee boven genoemde argumenten betreft, zouden de leden, hier aan het woord, nog het volgende willen opmerken.

Waarschijnlijk biedt het nieuwe ontslagrecht minder bescherming dan het B.B.A. Men houde echter wel in het oog, dat de bescherming in de zin, waarvan hier sprake is, slechts een onbedoeld gevolg van het B.B.A. is. Het B.B.A. immers is uitgevaardigd met het oog op de behartiging van de werkgelegenheid, niet ter bescherming van de individuele werkgever of werknemer. Acht men de bescherming van het nieuwe ontslagrecht niet voldoende, dan moet men meerdere bescherming in dat ontslagrecht opnemen. Doch bestond dit bezwaar niet, dan ware nog de vraag gewettigd, of een dergelijke bescherming tegen ontslag, d.i. beknutting van ieders vrijheid om ontslag te nemen of te geven, wel rechtvaardig is. Het is duidelijk, dat zodanige beknutting niet overeenstemt met de in onze maatschappij gerealiseerde opvatting, dat in de eerste plaats de mensch zelf zijn doen en laten bepaalt. Ten slotte maakt in onze maatschappij in eerste instantie niet de Overheid, doch de ondernemer, voor zover hem dit mogelijk is, zelf uit, wie in zijn dienst zal werken, gelijk ook de arbeider in eerste instantie zelf, en binnen de grens van het mogelijke, bepaalt, waar en hoe hij zal werken. In een dergelijke maatschappij past niet een ingrijpen door de Overheid in elk geval van ontslag.

Al was de kantonrechter volstrekt incompetent, dan nog zou het gewestelijk arbeidsbureau hier geen taak hebben. De enige wijze om deze moeilijkheden te ondervangen zou zijn, de recht-

spraak te verbeteren. Dat de rechter ondeskundig zou zijn, is nooit afdoende aangetoond. De gevallen, welke ten bewijze daarvan zijn geproduceerd, dragen een duidelijk uitzonderingskarakter en zijn gering in aantal. Het is inconsequent, dat zij, die de rechter in de aangelegenheid, waarvan hier sprake is, onbevoegd achten, hem wél willen te baat nemen als een soort beroepsinstantie met betrekking tot de beslissingen van een gewestelijk arbeidsbureau.

Ettelijke leden hadden met instemming kennis genomen van de door Mr I. van Creveld gehouden rede voor de Kring van Kantonrechters in Nederland. (Vgl. *Nederlands Juristenblad* van 18 Juli II, blzz. 596-600.) Zij betreurden, dat bij de voorbereiding van de ontworpen bepalingen de kantonrechters blijkbaar niet zijn geraadpleegd.

„Volgens het B.B.A. mag”, aldus spreker, „een ontslag slechts verleend worden na verkregen belofte van de Directeur van het G.A.B. Men moet aannemen en de praktijk is inderdaad zo, dat deze administratieve instantie het verlof niet willekeurig verleent of weigert, doch zoveel mogelijk de billijkheid tracht te benaderen. Echter kan ingevolge het nieuw voorgestelde artikel 1639s B.W. tegen dit eenmaal goedgekeurde ontslag toch weer bij de Rechter worden opgekomen, op grond dat het „kennelijk onredelijk” is verleend en kan dan hetzij schadevergoeding worden toegekend, hetzij herstel van de dienstbetrekking worden gelast. Dit is onbegrijpelijk. Immers iets is toch zeker niet „redelijk” wanneer het „kennelijk onredelijk” is. Het moment der „kennelijke onredelijkheid” is dus door de Directeur van het G.A.B. reeds gepasseerd, toen hij tot de „redelijkheid” van het ontslag concludeerde. En toch moet de Rechter tot de „kennelijke onredelijkheid” terugkeren en mag hij alsnog op het eenmaal door de administratieve Overheid gegeven verlof terugkomen. Begrijpe het, wie kan!

In de (Tweede) Kamer is een amendement om het in werking treden van artikel 1639s voorlopig uit te stellen, eigenlijk aangenomen, doch door een vergissing verworpen. Waarom die dubbele bemoeienis, waarom die Sisyphus-taak aan de Rechter opgedragen?

Ziehier wat de Minister in de Memorie van Antwoord (blz. 7) tot het Ontwerp schreef:

„De praktijk heeft geleerd, dat de Gewestelijke Arbeidsbureaux op (het) gebied (der beoordeling van de redelijkheid van het ontslag) zeer goed werk doen. Die bureaux hebben te dezer zake ingeschakeld commissies van advies, waarin vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers zitting hebben; de partijen krijgen gelegenheid zich over het ontslag te uiten; het resultaat is, dat in twee à drie weken de Directeur van het G.A.B. in staat is een alleszins verantwoorde beslissing te nemen, ook omtrent de vraag of het ontslag de toets der redelijkheid kan doorstaan.”

Waarom nu hier boven op de taak van de Rechter om het ontslag, ondanks het gegeven verlof, in geval van „kennelijke” onredelijkheid te mogen vernietigen? Daarop werd geantwoord, dat men in het belang van de rechtszekerheid de waarborg van de Rechterlijke beoordeling van het ontslag niet wilde missen! Maar waarom, zo mag men vragen, dan niet *alleen* de Rechter ingeschakeld en de G.A.B.'s afgeschaft? Het alleen aan de Rechter overlaten wilde men niet, omdat er op dit ogenblik een *onbevredigende toestand* bij de Rechtspraak in arbeidszaken zou heersen, vooral wegens *het gebrek aan deskundigheid* bij de Rechter en *wegens de lange duur der processen*. Hierbij wordt nog speciaal genoemd de *bewijsnood* in arbeidszaken en de *lijdelijkheid* van de Rechter, als belangrijke factoren, welke bij de betrokkenen het gevoel hebben doen leven, dat het in dit soort zaken vaak moeilijk is op bevredigende wijze recht te krijgen.

Zo is er dus, als gevolg van een kronkel-redenering, *enerzijds* vertrouwen in de onpartijdigheid van de Rechter, doch *anderzijds* beroep op zijn ondeskundigheid, en op de onvolkomenheid der procedures, een opdracht aan hem gekomen, welke een schier onmogelijke taak op zijn schouders zal leggen, en welke, wat minstens zo erg is, de justitiabele, na de verkregen toestemming tot ontslag, toch nog jarenlange onzekerheid kan bezorgen

En voorts: Is het spreken van 's Rechters ondeskundigheid niet een gratuite, onbegrijpelijke bewering? Hoe kan men spreken van bewijsnood? Zonder bewijs kan van toewijzing ener vordering toch geen sprake zijn! Zeker, het onsplitsbaar aveu kan er wel eens toe leiden, dat bijv. bij ontslag met een beroep op dringende reden het zelfstandig bewijs van het gegeven ontslag niet gemakkelijk is te leveren. Maar dat is een heel aparte quaestie, die geheel los van de bemoeienis van het G.A.B. staat, daar in zodanig geval het G.A.B. zich immers van bemoeienis onthoudt. (Zie artikel 6 sub 2 B.B.A.) (Het is dan ook moeilijk te vatten, wat men eigenlijk onder bewijsnood verstaat. Evenmin (is te begrijpen) het beroep op de lange duur der processen, daar (bekend is), dat ook onder de geldende wet een proces nimmer lang behoef te duren.)"

De leden, die van de vorenstaande beschouwingen, welke hun uit het hart waren gegrepen, hadden kennis genomen, zouden gaarne 's Ministers standpunt daaromtrent vernemen.

Vele leden brachten in herinnering, dat het B.B.A. indertijd als noodrecht was tot stand gekomen. Met betrekking tot de ontslagbescherming bevat dat Wetsbesluit de bepaling, dat — afgezien van ontslag om dringende redenen en ontslag met wederzijds goedvinden — voor elk ontslag toestemming van de directeur van het gewestelijk arbeidsbureau nodig is. Om niet bij afschaffing van het B.B.A. te moeten terugvallen op de regeling van het B.W., waarbij het nemen en geven van ontslag ook zonder opgaaf van redenen — mits met inachtneming van de opzegtermijn — normaal is, werd het thans aanhangige ontwerp van wet ingediend. Intussen is echter het B.B.A. tot op zekere hoogte ingeburgerd, en is men gewend geraakt aan de situatie, waarbij voor ieder ontslag te voren toestemming moet worden verleend.

Zou het B.B.A. bij inwerkingtreding van de ontworpen bepalingen worden afgeschaft, dan zou de daarmee ingevoerde ontslagbescherming wel is waar een verbetering betekenen ten opzichte van de thans bestaande bepalingen van het B.W., doch een aanmerkelijke achteruitgang zijn ten opzichte van de in het B.B.A. geregelde ontslagbescherming. Immers, het B.B.A. geeft een praeventieve controle, het wetsontwerp beoogt alleen de mogelijkheid te openen van een controle achteraf. Voorts beoordeelt het gewestelijk arbeidsbureau de vraag, of beëindiging van de arbeidsovereenkomst redelijk kan worden geacht, met inachtneming van alle omstandigheden, waaronder ook de bevordering van de rust op de arbeidsmarkt. De kantonrechter heeft alleen in het concrete geval, hem voorgelegd, te beoordelen, of het ontslag kennelijk onredelijk is.

Jaarlijks behandelen de gewestelijke arbeidsbureau's ongeveer 60 à 70 000 aanvragen om ontslagvergunning. Hiervan wordt ongeveer een derde deel dan wel de helft zonder formele beslissing afgedaan; door bemiddeling van het gewestelijk arbeidsbureau wordt óf het ontslag met wederzijdse toestemming geregeld, óf het ontslag gaat niet door.

Het gewestelijk arbeidsbureau is daarbij actief, ten einde meer mensen aan het werk te houden, ontslagen geleidelijker te doen geschieden en op te schorten, totdat voor de arbeider een andere betrekking is gevonden enz.

Voorts kan, zo vervolgden de hier aan het woord zijnde leden, worden gesteld, dat het gewestelijk arbeidsbureau meer mogelijkheden heeft dan de rechter om zich een beeld van de situatie te vormen. Het kan informatie inwinnen en wordt daarbij gesteund door de Commissie van Advies. Men kent de werkgever, die een ontslagvergunning aanvraagt, en de bij hem gebruikelijke arbeidspolitiek; men kent ook vaak de arbeider. Men weet, hoe andere bedrijven bij een bepaalde stand van de arbeidsmarkt plegen te handelen. Men weet, hoe andere arbeiders bij de concrete situatie plegen te reageren. De rechter ziet telkens maar één geval.

Het beleid van de gewestelijke arbeidsbureau's biedt een grotere waarborg voor eenheid in de behandeling van ontslagzaken. De richtlijnen van het Rijksarbeidsbureau, veelal vastgesteld na overleg met de Centrale Commissie van Advies en na het verkrijgen van het nodige ervaringsmateriaal, werken coördi-

nerend, zonder aan plaatselijke of regionale toestanden te kort te doen. Van eenheid zal bij circa 75 onafhankelijk van elkander werkende kantonrechters niet veel komen. Van de Hoge Raad is in deze zaken weinig uniformerende werking te verwachten, daar dat rechtcollege immers niet oordeelt over de feiten, waar het in ontslagquaesties bijna steeds over gaat. Verder dient te worden bedacht, dat de beslissingen van het gewestelijk arbeidsbureau in ontslagzaken tot stand komen met medewerking van het georganiseerde bedrijfsleven. De algemene richtlijnen van het Rijksarbeidsbureau worden in overleg met de centrale organisaties van werknemers en werkgevers vastgesteld. De beslissingen in de concrete gevallen nemen de gewestelijke arbeidsbureau's na overleg met de lokale, paritair samengestelde, adviescommissies.

Zoals de bepalingen van het B.B.A., krachtens welke wijziging van lonen en andere arbeidsvoorwaarden slechts mogelijk is met toestemming van het College van Rijksbemiddelaars, de wettelijke basis vormen voor de geleide loonpolitiek, zo vormen de bepalingen van de ontslagbescherming in dat Wetsbesluit de wettelijke basis voor de „geleide arbeidsmarkt-politiek”.

Bij ontslagbescherming uitsluitend door de kantonrechter is er geen sprake meer van de mogelijkheid, ten aanzien van dit punt een bepaald beleid te voeren.

Met het vorenstaande wilden de hier aan het woord zijnde leden niet tot uitdrukking brengen, dat de voorgestelde ontslagbescherming bij kennelijk onredelijk ontslag overbodig is. Zij vormt huns inziens een nuttige aanvulling van en een correctie op het systeem van het B.B.A., gelijk de Minister in de Tweede Kamer heeft uiteengezet. In de eerste plaats kan de rechter kennelijk onjuiste of willekeurige beslissingen van het gewestelijk arbeidsbureau, mochten deze voorkomen, corrigeren, namelijk in die gevallen, waarin een ontslag, ondanks verkregen vergunning, toch kennelijk onredelijk is. In de tweede plaats kan, ingeval het gewestelijk arbeidsbureau de vergunning heeft geweigerd, volgens artikel 1639w van het Burgerlijk Wetboek, de tussenkomst van de kantonrechter worden ingeroepen, ten einde door deze de arbeidsovereenkomst wegens gewichtige redenen ontbonden te doen verklaren; een mogelijkheid, welke het wetsontwerp nog beoogt te verruimen.

De Minister heeft, aldus de leden, hier aan het woord, de wegen om tot een bevredigende eindtoestand te komen, volkomen juist aangegeven. Omzetting van het B.B.A. in een wet verdient aanbeveling. Daarbij kan ook de gehele procedure aan een hernieuwde overweging worden onderworpen. Aan de andere kant zal de ontslagbescherming, in het ontwerp geregeld, pas tot haar recht komen, als de rechtspraak in arbeidzaken is gemoderniseerd en met name zal zijn „vermaatschappelijkt”. Als men langs beide wegen gelijkelijk werkzaam is, zal men tot conclusies kunnen komen, welke thans nog niet kunnen worden getrokken.

Vele andere leden waren bereid te beamen, dat het B.B.A. in het algemeen een gunstige werking heeft gehad. Nochtans achtten zij de vraag gewettigd, of de daarin opgenomen bepalingen, welke in casu in het geding zijn, moeten worden gehandhaafd, en wel omdat de nieuw ontworpen voorschriften aangaande de arbeidsovereenkomst op hetzelfde punt afwijkende regelen bevatten.

Aanvankelijk waren deze leden van mening, dat één regeling voldoende is, en dat die van het B.B.A. zou moeten verdwijnen.

Aan dit denkbeeld zijn, zo erkenden zij, wel bezwaren verbonden. Ten eerste is uit een oogpunt van rechtszekerheid een controle vooraf beter dan achteraf. Ten tweede heeft het gewestelijk arbeidsbureau zijn taak te dezen goed vervuld, en moet worden afgewacht, of de rechter de voor hem in zeker opzicht nieuwe taak behoorlijk zal kunnen verrichten.

Deze laatste overweging zou er toe moeten leiden, de nieuwe regeling pas in te voeren, als de bestaande zonder bezwaar kan vervallen. Zoals de situatie zich nu heeft ontwikkeld, ontstaat er een toestand, welke niet onbedenklijk is. Of de controle door de rechter krachtens artikel 1639s wordt een wassen neus, óf zij werkt, indien uitgeoefend, als een (onbedoeld) hoger

beroep, en wel zeer eenzijdig. Immers, alleen bij een vergunning, door het gewestelijk arbeidsbureau verleend, is beroep op de rechter mogelijk, niet bij een geweigerde vergunning, behoudens toepassing van artikel 1639^w van het Burgerlijk Wetboek.

De Amsterdamsche kantonrechter, Mr I. van Creveld, heeft in de „Rechtskundige Adviseur” van Januari 1953 gepleit voor een voorafgaande controle door de rechterlijke macht, doch pas in de toekomst, nadat de rechterlijke macht in staat zal zijn gesteld, deze taak te vervullen. Voorlopig zou volgens de genoemde schrijver de bestaande toestand moeten voortduren. Een andere oplossing ware, het B.B.A. in diër voege te wijzigen, dat een voorafgaande controle door het gewestelijk arbeidsbureau facultatief zou worden gesteld. Hieruit zou vanzelf voor de rechter kunnen voortvloeien een vermoeden voor de al of niet-redelijkheid van het ontslag.

Een derde aanpassingsmogelijkheid ware hierin te vinden, dat aan de gewestelijke arbeidsbureau's richtlijnen werden gegeven, er toe strekkende, dat zij de beoordeling van individuele ontslagen aan de rechter overlaten, en alleen ontslagen beoordelen naar het criterium van de algemene toestand op de arbeidsmarkt.

Als een verdere ontwikkeling met betrekking tot het ontslagrecht is ten slotte denkbaar en mag zeker niet onvermeld blijven het onderbrengen van deze materie onder de taak van de toekomstige bedrijfsschappen.

In elk geval zal, zo besloten de hier aan het woord zijnde leden, moeten worden gestreefd naar een oplossing van dit probleem, waaraan meer vastzit dan een juridische onelegantie. Gaarne zouden zij van de Minister vernemen, hoe deze, hetzij in naaste, hetzij in verdere toekomst, die oplossing denkt te vinden.

Verscheidene leden verklaarden, de administratieve procedure, welke in het B.B.A. regeling heeft gevonden, te beschouwen als een maatregel van buitengewone aard en met een tijdelijk karakter. Mitsdien achtten zij de vraag gewettigd, welke de normale autoriteit moet zijn, die het ontslag heeft te beoordelen. Naar het gevoelen van de hier aan het woord zijnde leden dient dit te zijn de rechter en niet de administratie. Welke rechter? Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer luidde het antwoord daarop duidelijk: in de regel de gewone civiele rechter. Naar de mening van de leden, hier aan het woord, moet in casu de bedrijfsrechtspraak meer op de voorgrond worden gesteld. Doch hoe ook, in elk geval moet die autoriteit de rechter zijn en niet een administratief overheidslichaam, zoals het gewestelijk arbeidsbureau. In het advies van de Stichting van de Arbeid werd gesteld, dat het gewestelijk arbeidsbureau van zijn taak tot het beoordelen van ontslagquaesties behoorde te worden ontlast. In de Memorie van Toelichting op het wetsontwerp werd niet gerept van de mogelijkheid, dat een administratief overheidslichaam naast de rechter zou blijven bestaan. Zulks zou dan ook, naar het gevoelen van de hier aan het woord zijnde leden, volstrekt onjuist zijn.

Ten einde tot een praktische oplossing te komen, moet men huns inziens gebruik maken van de mogelijkheden, welke in de bedrijfsrechtspraak zijn gelegen. Zulks zou kunnen geschieden door, ingevolge artikel 32 van het B.B.A. de administratieve bevoegdheden van het gewestelijke arbeidsbureau over te dragen aan de organisaties uit het bedrijfsleven. Zodanige overdracht is immers toegelaten, al moet daarnaast worden erkend, dat de civiele rechtspraak in de bedrijfstak slechts de georganiseerden kan binden.

Als ideaal zouden de hier aan het woord zijnde leden willen stellen, dat de rechtsbedeling over *alle* geschillen in de verhouding tussen patroon en arbeider aan de bedrijfsrechtspraak worde toegekend met de bevoegdheid voor de rechter, er voor te zorgen, dat die rechtspraak zich houdt binnen de perken van het recht. Dit ideaal echter kan huns inziens slechts worden verwezenlijkt door wijziging van de Grondwet.

Het vorenstaande achtten zij raadzaam, omdat:

1°. De ervaring met de bedrijfsrechtspraak heeft geleerd, dat het arbeidsrecht zich binnen deze perken behoorlijk heeft ontwikkeld en zich dan verder kan ontplooiën;

2°. Bedrijfsrechtspraak op het stuk van de rechtspraak de eigen verantwoordelijkheid tot haar recht doet komen.

In verschillende bedrijfstakken heeft de praktijk aangetoond, dat de bedrijfsgenoten voldoende objectiviteit en inzicht kunnen verwerven om als rechter op treden; en

3°. De bedrijfsgerechten, die mede door juristen worden geleid, niet slechts kunnen oordelen over ontslagquaesties, doch over alle vragen, welke verband houden met de onderlinge verhoudingen in onderneming en bedrijfstak en daardoor mede de naleving van collectieve contracten of bindende loonregelingen bevorderen.

Door het arrest van de Hoge Raad van 8 Juni 1951 (Nederlandse Jurisprudentie 1952, no. 144) kunnen bepalingen van bedrijfsrechtspraak in de vorm van bindend advies niet algemeen bindend verklaard of bindend opgelegd worden. Mitsdien bevordere de Regering zodanige wijziging van de Grondwet, dat een en ander, uiteraard onder behoorlijke waarborgen, wél zal kunnen geschieden. In de bedrijfstakken, waar de organisatie zich reeds heeft ontwikkeld (in 39 bedrijfstakken komen regelen van bedrijfsrechtspraak voor), worden, overeenkomstig artikel 32 van het B.B.A., de bevoegdheden van het gewestelijk arbeidsbureau ter zake van beslissingen omtrent ontslag, zoals dit reeds krachtens de beschikking van de Minister van Sociale Zaken van 3 Juli 1948 (vgl. *Nederlandse Staatscourant* van 8 Juli 1948, no. 131) voor de graphische bedrijven is geschied, aan de organisaties uit het bedrijfsleven overgedragen.

De leden, hier aan het woord, zouden gaarne van de Minister vernemen, of het bindend advies, zonder in strijd met de Grondwet te komen, als verplicht advies toepassing kan vinden, gelijk Prof. Mr W. van der Grinten in de „Naamloze Vennootschap” van November 1951 heeft bepleit. Zo ja, dan zouden dientengevolge ook de patroons en de arbeiders, die niet door hun lidmaatschap en vakorganisaties zijn gebonden, hun geschillen aan de bedrijfsrechtshouders moeten voorleggen.

Enkele leden waren, op grond van de gewisselde stukken en de beraadslagingen over dit wetsontwerp in de Tweede Kamer, van mening, dat de Minister voornemens is, de buitenwerkingstelling te bevorderen van de bepalingen, welke in het B.B.A. zijn vastgelegd en waarbij een ontslagvergunning wordt vereist. Zulk een vergunning mogen de gewestelijke arbeidsbureau's slechts geven na het instellen van een onderzoek en voordat het ontslag ten uitvoer is gelegd.

De leden nu, hier aan het woord, achtten het de bedoeling van het wetsontwerp, een begin te maken met de liquidatie van het B.B.A. Dit laatste was, aldus deze leden, van 1945 tot 1947 voor de werkgevers van veel belang, omdat het hen in staat stelde, de arbeiders te verhinderen een andere werkkring te krijgen, waarin zij hun positie konden verbeteren. Nu intussen de werkloosheid groter is geworden, vormt het B.B.A. voor de werkgever een beletsel, en wenst hij daarvan te worden bevrijd.

Een ander bezwaar tegen de ontworpen regeling achtten deze leden, dat zij, in tegenstelling met het B.B.A. geen vooronderzoek kent.

§ 4. Enige leden maakten er opmerkzaam op, dat ook de rechter, die heeft te oordelen over zaken van sociale verzekering (Scheidsgerechten, Raden van Beroep en Centrale Raad van Beroep) met ontslagquaesties heeft te maken, b.v. wanneer hij komt te staan voor beantwoording van de vraag, of een verzekerde, die is ontslagen, onvrijwillig werkloos is. De leden, hier aan het woord, zouden het op prijs stellen, indien de Minister ook aan de moeilijkheden, daaruit voortvloeiende, aandacht wilde schenken.

Aldus vastgesteld de 4de Augustus 1953.

VAN LIESHOUT
ALGRA
SCHIPPER
WITTEMAN.