

Regeling met betrekking tot de arbeid ten behoeve van de volkshuishouding, de landsverdediging en de overheidssdienst voor het geval van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden

(Noodwet Arbeidsvoorziening)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

INLEIDING

Dit wetsontwerp bestrijkt dezelfde materie als het ontwerp voor een Noodwet Arbeidsvoorziening, dat op 13 mei 1963 aan de Tweede Kamer werd aangeboden (wetsontwerp nr. 7187). Het evengenoemde wetsontwerp, dat door de Tweede Kamer op 24 februari 1965 werd aangenomen, is op 21 juni 1966 door de Eerste Kamer verworpen wegens bezwaren tegen de in het derde lid van artikel 24 van dat ontwerp voorgestelde bepaling, luidende:

„Bij algemene maatregel van bestuur kan, indien het algemeen belang zulks naar Ons oordeel vereist, worden bepaald, dat burgerdienstplichtigen ook op plaatsen buiten Nederland kunnen worden te werk gesteld.”.

De uit de Eerste Kamer naar voren gekomen bezwaren behelzen de vrees, dat een eventuele bezetter van Nederland op grond van deze bepaling met een schijn van rechtmatigheid ingezetenen buiten Nederland te werk zou kunnen stellen, of dat Nederlandse autoriteiten in bezettingstijd, zelfs zonder opdracht daartoe van de bezettende macht, de bepaling, met welke bedoeling ook, zouden kunnen hanteren.

Door het toenmalige kabinet werd te dezen het standpunt ingenomen – welk standpunt door de ondergetekenden wordt gedeeld – dat een bezetter, ongeacht welke bevoegdheden in de nationale wetgeving aan nationale autoriteiten mochten zijn verleend, zich aan schending van het volkenrecht (artikel 51 van het Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd) zou schuldig maken, indien hij hetzij zelf beschermde personen buiten Nederland zou te werk stellen, hetzij daartoe een bevel zou geven aan de betrokken Nederlandse autoriteiten. Wel erkenden de toenmalige bewindslieden de wenselijkheid de inhoud der bepaling zodanig te concretiseren, dat uit haar bewoordingen zelf ondubbelzinnig zou blijken, dat zij op tewerkstelling in het buitenland in bezettingstijd – op initiatief van welke autoriteit ook – niet toepasselijk is; daarmee zou ook in het vlak van de nationale wetgeving elke denkbare twijfel aan de onrechtmatigheid van zodanige tewerkstelling worden geëlimineerd.

De ondergetekenden hebben zich inmiddels grondig over deze zaak beraden. Naar hun mening zou het wel mogelijk zijn de opzet der bepaling zo te wijzigen, dat daarin objectief op geen enkele wijze een basis zou kunnen worden gevonden voor tewerkstelling in het buitenland in bezettingstijd. Nochtans zijn zij van oordeel, dat daarmee de aan het licht gekomen diepgewortelde beduchtheid voor deze bepaling, voortspruitende uit de in het verleden opgedane ervaringen, nog niet zou zijn weggenomen. Om deze reden, en mede gelet op de ingrijpende aard van de in de gewraakte bepaling neergelegde bevoegdheid, hebben zij besloten haar in het thans ingediende wetsontwerp niet over te nemen.

Het behoeft nauwelijks te worden betoogd, dat de vraag of een wettelijke bevoegdheid tot tewerkstelling buiten Nederland, gelet op de belangen die de voorgestelde wet beoogt te dienen, buiten bezettingstijd wel kan worden gemist, in het hierboven bedoelde beraad de volle aandacht heeft gehad. Dat de ondergetekenden deze vraag uiteindelijk bevestigend hebben beantwoord, wil geenszins zeggen, dat naar hun huidige zienswijze de in de beschouwingen over het oorspronkelijke wetsontwerp van regeringszijde geschetste behoefte om werknemers in bepaalde gevallen tijdelijk buitenslands werkzaamheden te laten

verrichten, niet zou bestaan. Deze behoefte, die de ondergetekenden reëel achten, zal zich voornamelijk doen gevoelen in het specialistische vlak, met name in de vervoerssector. Het is derhalve niet te verwachten, dat een dergelijke behoefte zich op grote schaal zal voordoen. De ondergetekenden vertrouwen er op, dat in de buitengewone omstandigheden, waarin de wet zal worden toegepast, voor de noodzakelijke werkzaamheden niet tevergeefs een beroep zal kunnen worden gedaan op vrijwilligers. Zij achten het dan ook niet onverantwoord de mogelijkheid tot het opleggen van een *verplichting*, een tewerkstelling buiten Nederland te ondergaan – waarvoor de bestreden bepaling een wettelijke basis bood en die in het stelsel van het wetsontwerp uiteraard (slechts) een ultimum remedium was – te laten vervallen.

Naar het oordeel van de ondergetekenden verdient het aanbeveling niet te volstaan met schrapping van artikel 24, lid 3, van het vorige wetsontwerp, doch door een uitdrukkelijke bepaling buiten twijfel te stellen, dat het eerste lid van dat artikel voor tewerkstelling in het buitenland niet geldt. Deze bepaling is thans als derde lid in artikel 24 opgenomen.

Behalve op het punt van de tewerkstelling buitenslands heeft het nieuwe wetsontwerp, vergeleken bij het verworpen wetsontwerp, slechts op een beperkt aantal detailpunten een verandering ondergaan. De aangebrachte wijzigingen zijn niet van principiële aard. Voor zover nodig zal daarop hieronder de aandacht worden gevestigd. Voor het overige is hier de toelichting, die het verworpen wetsontwerp vergezelde, vrijwel geheel overgenomen.

ALGEMEEN

Op militair terrein spant Nederland zich in bondgenootschappelijk verband met kracht in om, wanneer dat onverhoopt nodig mocht zijn, zich doeltreffend tegen een aanvaller te kunnen verdedigen. Daar het karakter van de oorlogvoering in de laatste decennia meer en meer is geëvolueerd – in die zin, dat de gehele maatschappij in haar volle omvang er bij betrokken zal kunnen worden – is het duidelijk, dat deze voorbereiding niet louter tot het strikt militaire terrein kan worden beperkt. Het treffen van maatregelen in het economische vlak is ook noodzakelijk; de voorbereidingen dienen erop gericht te zijn de economische weerbaarheid zo hoog mogelijk op te voeren.

Deze voorbereidingen moeten, willen zij werkelijk nut afwerpen, o.a. de voorwaarden scheppen, die nodig zijn om produktie en distributie in zodanige banen te leiden, dat een zo volledig mogelijke – althans een zo min mogelijk onvolledige – bevrediging van de noodzakelijke behoeften van landsverdediging en volkshuishouding kan worden bereikt. De bevoegdheden, waarover de Regering onder genoemde omstandigheden op dit stuk beschikt, zijn neergelegd o.m. in de Wet medewerking verdedigingsvoorbereiding 1939, de Distributiewet 1939, de Bodemproductiewet 1939, de Wet ter verzekering van het beschikbaar blijven van goederen, de Hamsterwet, de Vervoersnoodwet, de Vorderingswet 1962 en de Noodwet Voedselvoorziening.

Deze voorschriften scheppen echter ontoereikende mogelijkheden tot aanpassing van een vredeseconomie aan de oorlogsomstandigheden. Daartoe zal de overheid naast de bevoegdheden, welke haar met het oog op buitengewone omstandigheden ter beschikking moeten staan ter regulering van het voor-

zienings- en produktieproces voor wat betreft de goederensfeer, eveneens over bevoegdheden moeten kunnen beschikken om maatregelen te treffen met betrekking tot het beheersen van de arbeidsvoorziening. Er moet immers rekening mede worden gehouden, dat onder deze omstandigheden niet alleen een belangrijk gedeelte van de beroepsbevolking aan het arbeidsproces zal moeten worden onttrokken ten behoeve van de personeelsvoorziening van de strijdkrachten en de Bescherming Bevolking (noodwachters), doch zich ook in het maatschappelijk en economisch bestel tal van verschuivingen in de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten zullen voordoen. Met het oog op de wijzigingen in aard en omvang der te bevredigen behoeften, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan de produktie van militaire goederen en te verwachten schaarste aan bepaalde grondstoffen, zal het produktiebeeld in velerlei opzicht wijziging ondergaan. Dit zal ertoe leiden, dat in bepaalde bedrijven of bedrijfstakken zich een vergrote vraag naar arbeidskrachten zal openbaren, terwijl in andere produktiecapaciteit braak zal komen te liggen en arbeidskrachten overtoellig zullen worden. Ten einde de te verwachten verschuivingen op de juiste wijze te kunnen opvangen en de inzet van allen voor de oorlogsspanning zo doeltreffend mogelijk te verzekeren, zullen buitengewone maatregelen, strekkende tot regeling van de arbeidsvoorziening in oorlogstijd, in het bijzonder als complement op de ter beschikking staande maatregelen in het economische vlak, niet kunnen worden ontbeerd.

Reeds in de beginperiode van een oorlog zullen bepaalde mogelijkheden voor een meer doeltreffende arbeidsvoorziening naar voren komen al naar gelang de omstandigheden zich ontwikkelen. Deze mogelijkheden dienen uiteraard te worden benut en dan zal niet kunnen worden ontkomen aan dwingende maatregelen, welke bedoeld zijn als een aanpassing aan de zich toespijende precaire toestanden.

Het onderhavige ontwerp van wet strekt ertoe in dit geval het beschikbare arbeidspotentieel voor zoveel mogelijk op een basis van vrijwilligheid daarheen te leiden, waar er met het oog op de oorlogseconomie de meeste behoefte aan bestaat, terwijl het tevens de mogelijkheid inhoudt grote verschuivingen in de vraag naar en het aanbod van arbeidskrachten als gevolg van een veranderde aanwending van grondstoffen en produktiemiddelen op te vangen. Vrijwilligheid en handhaving van sociale verworvenheden zullen daarbij zo lang mogelijk moeten worden nagestreefd. Waar hier aller vrijheid in het geding is, zal het in uiterste noodzaak onvermijdelijk en gerechtvaardigd zijn individuele vrijheden tijdelijk terug te dringen. Is dit laatste in de militaire sector al vanouds aanvaard, ook in het economisch-sociale leven valt daaraan voor de democratische landen niet te ontkomen. Reeds in de laatste wereldoorlog is dit gebeelen.

Bestudering van de vraagstukken, welke zich met betrekking tot deze materie kunnen voordoen, maakt duidelijk, dat in geval van zich geleidelijk toespijende omstandigheden reeds gedurende een mobilisatiefase zal moeten worden overgegaan tot vervanging van in vitale bedrijven werkende, onmisbare arbeidskrachten, die gevolg moeten geven aan militaire en andere verplichtingen.

Gedurende de eerste periode van de daadwerkelijke oorlogshandelingen zal beschikbaarstelling van grote aantallen arbeidskrachten voor rampenbestrijding en reparatie van de infrastructuur noodzakelijk zijn. Ook zal weldra het tijdstip aanbreken, dat het bedrijfsleven voorbereidingen moet gaan treffen voor de overschakeling naar de oorlogsproduktie. Hierbij zal zich vermoedelijk een aanzienlijke vraag openbaren naar vakkundige krachten op velerlei gebied.

Een overheid zal in staat dienen te zijn in de verschillende fasen der buitengewone omstandigheden op de meest doeltreffende wijze en met inachtneming van te stellen bemiddelingsprioriteiten aan de behoeften aan voor de oorlogsproduktie, in de uitgebreide zin van het woord, onmisbare krachten te voldoen.

Daartoe zal de overheid met name over de volgende bevoegdheden moeten kunnen beschikken:

a. het beëindigen en het aangaan van arbeidsverhoudingen te beperken;

b. werknemers op hun verzoek in een bepaalde werkring „onmisbaar” te verklaren;

c. mannen zowel als vrouwen tot het verrichten van niet-militaire werkzaamheden te verplichten (burgerdienstplicht);

d. wettelijke beperkingen, o.m. ten aanzien van de arbeidsduur en de veiligheid in en buiten de ondernemingen, op te heffen.

In de hieronder opgenomen beschouwingen wordt op elk der zoëven vermelde bevoegdheden nader ingegaan.

Te dezer plaatse moge nog worden opgemerkt, dat de voorgestelde regeling — welke in de toekenning van deze bevoegdheden voorziet — een uitvoering is van artikel 195, tweede lid, der Grondwet.

Uit het vorenstaande heeft reeds duidelijk mogen blijken, dat het wetsontwerp, evenals de reeds afgekondigde noodwetten, het karakter draagt van een voor buitengewone omstandigheden bestemde bevoegdhedenwet. Het strekt niet tot het verwezenlijken van een tevoren omlind beleid op een sociaal of economisch gebied, maar beoogt slechts de mogelijkheid te scheppen in geval van nood terstond die bevoegdheden in het leven te roepen, waarover de overheid zal moeten beschikken ten einde alsdan met de vereiste slagvaardigheid de onder de gegeven omstandigheden nodig blijkende maatregelen te kunnen treffen. Om deze reden heeft de Regering — evenals ten aanzien van de zoëven bedoelde andere noodwetten het geval was — het niet geboden geacht over het ontwerp het advies van de Sociaal-Economische Raad in te winnen.

Beperking van het beëindigen en het aangaan van arbeidsverhoudingen

Door het beëindigen en het aangaan van arbeidsverhoudingen aan toestemming van de overheid te binden, kan worden tegengegaan, dat in bedrijven en diensten, welke voor de oorlogseconomie van vitaal belang zijn, een te groot verloop plaats heeft of dat in een bedrijf werknemers worden aangehouden uit andere bedrijven, welke ten minste van gelijk belang zijn. Anderzijds zal de hantering van de eerstgenoemde bevoegdheid kunnen voorkomen, dat werkgevers, in paniek geraakt of als gevolg van onzekere vooruitzichten, tot verlening van ontslag op ruime schaal overgaan. In dit opzicht draagt zij een de arbeiders beschermend karakter, waarvan de betekenis niet mag worden onderschat. Verder bieden beide genoemde bevoegdheden de mogelijkheid op de hoogte te blijven van de plaats, waar de waardevolle arbeidskrachten zich bevinden, op wie een beroep kan worden gedaan, wanneer op zeer vitale plaatsen behoefte aan hen blijkt te bestaan.

Opgemerkt zij, dat het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 reeds enige regulering van de arbeidsmarkt mogelijk maakt. De maatregelen, die op grond van dat besluit genomen zouden kunnen worden, zijn evenwel, zoals uit de toelichting op artikel 7 moge blijken, ter zake onvoldoende te achten. Daarbij komt nog, dat het niet aanbevelenswaardig lijkt in het onderhavige ontwerp van het blijvend voortbestaan van de tweede titel van het B.B.A. 1945, in zijn huidige vorm, uit te gaan.

Onmisbaarheid van werknemers

De ondergetekenden zijn van oordeel, dat voor het verrichten van noodzakelijke arbeid in vele gevallen zal kunnen worden volstaan met een beroep op de bevolking tot medewerking op basis van een vrijwillig aanvaarde binding en derhalve zonder dat op grond van burgerdienstplicht een verplichting hoeft te worden opgelegd. Daarin voorziet de rechtsfiguur van het onmisbaar verklaren van werknemers. Een werknemer kan op zijn verzoek onmisbaar worden verklaard hetzij in zijn bestaande betrekking, hetzij in een nieuwe betrekking die door hem bij de onmisbaarverklaring wordt aangegaan. De onmisbaarverklaring doet een binding ontstaan in die voege, dat de betrekking, zolang de onmisbaarverklaring niet is ingetrokken, door partijen niet kan worden beëindigd zonder vergunning van de overheid. Gelet op het belang, dat de gemeenschap heeft bij de prestaties der onmisbaar verklaarde arbeiders, zijn

in het wetsontwerp strafrechtelijk gesanctioneerde bepalingen opgenomen, op grond waarvan de werkgever verplicht is de onmisbaar verklaarde zoveel mogelijk de arbeid te doen verrichten, waarvoor deze onmisbaar is verklaard, en de onmisbaar verklaarde verplicht is de hem door de werkgever opgedragen arbeid te verrichten.

Dit stelsel biedt de werknemers het niet te onderschatten voordeel, dat zij tot op zekere hoogte zelf de plaats van hun werkzaamheden kunnen bepalen, hetgeen bij een inzet krachtens burgerdienstplicht in beginsel niet het geval is. Een sluitstuk van het ontworpen stelsel bestaat daarin, dat de onmisbaar verklaarde werknemer voor de duur van zijn onmisbaarheid van burgerdienstplicht is vrijgesteld.

Op verzoek van de arbeider, die in een nieuwe arbeidsverhouding onmisbaar wordt verklaard, kan het bevoegde gezag bepalen, dat zijn bestaande arbeidsverhouding voor de duur der onmisbaarheid geschorst is, zonder tussentijds, anders dan met daartoe verleende vergunning, te kunnen worden beëindigd. Is zulks bepaald, dan sluimert de arbeidsverhouding en herleeft zij, zodra de onmisbaarheid is opgeheven.

Regelen ten aanzien van het overheidsperoneel

De regeling van het beëindigen en het nagaan van arbeidsverhoudingen en die van de onmisbaarheid van werknemers, zoals hierboven geschetst, kan niet zonder meer worden toegepast op dienstbetrekkingen bij publiekrechtelijke lichamen, aangezien de openbare dienst in dezen zijn bijzondere aard heeft. Vandaar, dat in het wetsontwerp wordt voorgesteld de hier bedoelde dienstbetrekkingen onder een afzonderlijke regeling te plaatsen. Op grond van een overeenkomstige overweging zijn ook de dienstbetrekkingen van personen, die in dienst zijn van een niet-publiekrechtelijk lichaam als bedoeld in één der artikelen B 2, B 3 en U 2 van de Algemene burgerlijke pensioenwet, in beginsel van het normale stelsel uitgezonderd. Ten aanzien van al deze dienstbetrekkingen kunnen omtrent de hier bedoelde onderwerpen analoge regelen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Zo nodig kunnen daarbij voor bepaalde categorieën de in de wet vervatte regelen van toepassing worden verklaard, waardoor deze categorieën onder het normale stelsel komen te vallen.

Burgerdienstplicht

Een algemene dienstplicht anders dan ten behoeve van de personeelsvoorziening van het militaire apparaat is in de nieuwe wetgeving mogelijk gemaakt met het oog op de bemanning van de noodwachten. Een verder voortgaan op de weg naar een algemene burgerdienstplicht — de laatste wereldoorlog reeds heeft, naarmate het totale karakter daarvan toenam, bij de oorlogvoerende partijen in steeds sterkere mate het beeld te zien gegeven van het dirigeren van personeel naar functies voor de oorlogvoering van bijzonder belang, uiteindelijk culminerend in een algemene burgerdienstplicht — achten de ondergetekenden thans onvermijdelijk; in het kader van de totale verdediging moet de overheid de bevoegdheid hebben om door middel van een verplichte tewerkstelling in de personeelsbehoeften van de voor de oorlogseconomie van belang zijnde bedrijven of diensten te voorzien. Deze bedrijven of diensten vormen een essentieel deel van de landsverdediging. Valt dit als gevolg van een tekort aan arbeidskrachten weg dan zal de verdediging noodzakelijkerwijs aan kracht inboeten. Wat betreft de praktische toepassing ziet de Regering de burgerdienstplicht als een ultimum remedium; tot effectuering daarvan ware niet over te gaan dan wanneer het niet mogelijk blijkt op minder ingrijpende wijze in de personeelsbehoeften van bovenbedoelde bedrijven of diensten te voorzien.

De ondergetekenden achten het een eerste vereiste, dat de rechtspositie van degenen, die als burgerdienstplichtigen worden tewerkgesteld, behoorlijk is geregeld. Voor de door hen te verrichten arbeid dienen zij aanspraak te hebben op de voor overeenkomstige arbeid in het normale verkeer geldende beloning. Na de vervulling van hun burgerdienstplicht zullen zij — evenals degenen, die hun taak als onmisbaar verklaarde

werknemer hebben volbracht — in hun vroegere dienstbetrekking moeten kunnen terugkeren.

Opheffing van wettelijke belemmeringen

Het zal mogelijk moeten zijn om, ten einde de produktie van essentiële goederen aan te passen aan de behoeften van de oorlogvoering, de ingevolge wetten als de Veiligheidswet 1934, de Arbeidswet 1919 en de Hinderwet bestaande wettelijke beperkingen alsook soortgelijke voorschriften, gegeven krachtens artikel 93 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie, door middel van verlening van dispensaties geheel of ten dele te stellen. Ofschoon de ondergetekenden zich ervan bewust zijn, dat hier een verstrekkende bevoegdheid wordt toegekend, achten zij deze niettemin nodig; andere mogelijkheden zullen inadequaat of niet voorhanden zijn en dan moeten offers aan tijd, veiligheid of hygiëne worden verlangd. Uiteraard zal de hantering van deze bevoegdheid slechts plaats mogen vinden, indien de urgentie hiertoe noopt. Opgemerkt zij nog, dat artikel 30 van de Oorlogswet voor Nederland aan het militaire gezag de bevoegdheid heeft gegeven de hier in het geding zijnde wettelijke bepalingen buiten werking te stellen, te wijzigen of aan te vullen. Genoemd wetsartikel schrijft het militair gezag echter uitdrukkelijk voor zo mogelijk vooraf te plegen met de organen van burgerlijk gezag. Voorts dient te worden bedacht, dat bij de totstandkoming van de Oorlogswet voor Nederland is beoogd, dat het militair gezag van haar bevoegdheden slechts gebruik zal maken voor zover zulks met het oog op de uitoefening van de militaire taak noodzakelijk is, hetgeen in de instructie voor militaire gezagsdragers uitdrukkelijk is neergelegd.

Toepassing der wet

De ondergetekenden ontveinen zich, zoals uit het vorenstaande reeds zal zijn gebleken, geenszins, dat de bij het onderhavige wetsontwerp voorgestelde maatregelen een diep ingrijpen betekenen in normale verhoudingen, in het bijzonder in die tussen werkgever en werknemer. De toepassing van deze wet zal ongetwijfeld zware offers kunnen vergen, en zulks zowel van de werkgevers als van de werknemers. Van deze laatsten met name doordat hun bewegingsvrijheid ernstig kan worden beperkt; van de werkgevers o.m. doordat van hen zal kunnen worden verlangd, dat zij arbeiders in dienst houden zonder dat een tegenprestatie daartegenover staat.

Alleen de aanwezigheid van oorlog, oorlogsgevaar, daaraan verwante of daarmee verband houdende omstandigheden mag dan ook aanleiding zijn tot toepassing van een of meer der hierboven besproken maatregelen. Een Koninklijk besluit zal de bepalingen, waarop de desbetreffende bevoegdheden berusten, in werking stellen, waarna de Staten-Generaal geroepen zullen worden tot medewerking aan de vaststelling van een bekrachtigingswet.

Uitvoeringsorganen

Het ligt voor de hand, evenals dit het geval is geweest in alle landen, welke aan de laatste wereldoorlog hebben deelgenomen, de uitvoering van de buitengewone arbeidsvoorzieningsmaatregelen op te dragen aan het dienstonderdeel, dat reeds in vreedstijd de zaken van de arbeidsvoorziening behartigt, d.i. de Directie voor de Arbeidsvoorziening en de daaronder ressorterende gewestelijke arbeidsbureaus. In de omstandigheden, waaronder de in deze wet neergelegde bevoegdheden zullen moeten worden gehanteerd, zal het echter veelal ondoelmatig of zelfs volstrekt onmogelijk zijn feitelijk leiding te geven vanuit één centraal punt. Het wetsontwerp houdt hiermede rekening door aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid de bevoegdheid te geven voor zover nodig naast de Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening, die primair als uitvoerend orgaan, Hoofd Arbeidsvoorziening genaamd, is aangewezen, andere ambtelijke functionarissen in regionaal verband aan te wijzen, die, ieder in zijn gebied, al dan niet binnen zekere perken, in de plaats van de Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening als Hoofd Arbeidsvoorziening zullen optreden. Voor zodanige aanwijzing zullen in het

bijzonder de directeuren van gewestelijke arbeidsbureaus in aanmerking komen.

Uiteraard mag door zodanige taakverdeling de eenheid van beleid niet in gevaar worden gebracht. Mede met het oog hierop is bepaald, dat de hoofden arbeidsvoorziening hun bevoegdheden uitoefenen met inachtneming van de door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid gestelde regelen en door hem gegeven aanwijzingen. De Minister stelt bedoelde regelen in overeenstemming met het gevoelen van de Minister-raad. De regelen zullen er met name op gericht zijn, dat de regeringsplannen ten aanzien van de verdeling van arbeidskrachten naar behoren worden geëffectueerd. Het komt de ondergetekenden voor, dat op deze wijze de algemene verantwoordelijkheid van de Regering — en in het bijzonder van de genoemde bewindsman — voldoende tot haar recht komt en een goed gecoördineerd beleid ter zake behoorlijk is verzekerd.

De Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening en de directeuren van de gewestelijke arbeidsbureaus zullen worden bijgestaan door commissies van advies, waarin in ieder geval ook een onderling gelijk aantal vertegenwoordigers van organisaties van werknemers en van werkgevers zitting hebben. Deze opzet biedt de gelegenheid bij de hantering, centraal en regionaal, van de ingrijpende bevoegdheden, die deze wet aan de overheid geeft, de belangen der daarbij betrokkenen zo zorgvuldig mogelijk af te wegen.

Raad voor de Buitengewone Arbeidsvoorziening

Een punt van bijzonder gewicht bij deze materie is het vaststellen van prioriteiten bij het toewijzen van arbeidskrachten, waarbij vrijwel alle ministeries en het gehele bedrijfsleven betrokken zijn. Voorts zal de Regering moeten zorgdragen voor coördinatie met de maatregelen, genomen in het economische vlak. De vele vraagstukken, welke zich hierbij zullen voordoen, nopen naar het oordeel van de ondergetekenden tot de instelling van een op brede basis samengesteld adviescollege, te noemen Raad voor de Buitengewone Arbeidsvoorziening. Deze raad zal in de eerste plaats tot taak hebben de Regering te adviseren omtrent algemene vraagstukken van arbeidsvoorziening in buitengewone omstandigheden, terwijl hij voorts, zo enigszins mogelijk, zal worden gehoord omtrent de ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en van ministeriële beschikkingen van algemene strekking ter uitvoering van de wet.

In de Raad zullen naast vertegenwoordigers van de bij deze materie betrokken ministers in ieder geval ook een onderling gelijk aantal vertegenwoordigers van organisaties van werkgevers en van werknemers zitting hebben. Een meer gedetailleerde regeling in de wet van de samenstelling van de Raad achten de ondergetekenden niet raadzaam. Rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid, dat de samenstelling van de Raad in een bepaalde fase van de oorlogvoering niet meer aan het beoogde doel zal blijken te beantwoorden, zodat aanpassing aan de geldende omstandigheden geboden zal zijn.

Op het punt van de werkwijze van de Raad komt het de ondergetekenden gewenst voor in de wet aan de Raad de bevoegdheid te geven om ter voorbereiding van zijn adviezen speciale commissies in te stellen en daarin ook personen, die geen lid van de Raad zijn, zitting te doen hebben. Deze bevoegdheid, welke het verworpen wetsontwerp niet kende, zal b.v. van belang kunnen zijn met betrekking tot adviezen van zeer technische aard.

Voorziening tegen beschikkingen

Een belangrijke waarborg voor degenen op wie bij toepassing van de onderhavige wet een verplichting komt te rusten, is gelegen in de ruim opgezette regeling betreffende het vragen van voorziening tegen genomen beschikkingen.

De procedure van het wetsontwerp is een herzieningsprocedure, waarin ten aanzien van beschikkingen van het Hoofd Arbeidsvoorziening tevens een beroep op de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid is ingebouwd.

Eenvoudige zaken, waarin reeds aanstonds de gegrondheid der tegen een beschikking van het Hoofd Arbeidsvoorziening aangevoerde bezwaren blijkt, kunnen zonder meer worden afge-

daan door die autoriteit zelf. In andere zaken wordt de in artikel 4, tweede lid, bedoelde commissie gehoord. Het Hoofd Arbeidsvoorziening doet daarna, indien hij zich met het advies van de commissie kan verenigen, de zaak af overeenkomstig dat advies, waarna de bezwaarde eventueel in beroep kan gaan bij de minister. Indien het Hoofd Arbeidsvoorziening zich niet met het advies kan verenigen, wordt de zaak aan de minister ter beslissing voorgelegd.

Omtrent een bezwaarschrift, gericht tegen een beschikking van de minister, wordt hoger bedoelde commissie steeds gehoord.

Ten einde de gelegenheid tot het vragen van voorziening niet te doen uitgroeien tot een mogelijkheid van ontduiking, en mede omdat de wet feitelijk toepassing zal vinden onder omstandigheden, welke ten aanzien van het effectueren van genomen beslissingen veelal geen uitstel gedogen, ware naar het oordeel van de ondergetekenden aan het vragen van voorziening geen schorsende werking te verbinden, tenzij in de beschikking, waartegen voorziening wordt gevraagd, anders is bepaald.

De ondergetekenden zijn van oordeel, dat een regeling als de voorgestelde aan de justitiabelen voldoende bescherming geeft. Zij geven aan deze regeling, die in zeer ernstige tijden zo snel mogelijk tot een eindbeslissing zal kunnen leiden, de voorkeur boven een procedure voor een onafhankelijke instantie.

Samenloop met de verplichtingen werkzaamheden te verrichten ingevolge andere wetten

Met bepalingen in andere wetten, welke voorzien in de mogelijkheid onder buitengewone omstandigheden personen te verplichten tot het verrichten van werkzaamheden in het belang van de militaire of civiele verdediging, is in dit wetsontwerp rekening gehouden.

In de artikelsgewijze toelichting zal hierop nader worden ingegaan.

ARTIKELN

Artikel 1. De definities van de begrippen werknemer, werkgever en arbeidsverhouding zijn, behoudens enige aanpassingen, ontleend aan artikel 1 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945. Overwogen is hierbij, dat de onderhavige wet een ruimer terrein moet bestrijken dan dat der dienstbetrekkingen krachtens arbeidsovereenkomst. Met name moesten alle arbeidsverhoudingen in de zin van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 binnen haar werkingsfeer vallen, doch daarnaast dient deze ook de ambtelijke dienstverhoudingen te omvatten. De van artikel 1 van het B.B.A. 1945 afwijkende opzet van het onder c, sub 1°, vervatte onderdeel der omschrijving van het begrip werknemer houdt met dit laatste rekening. De personen in militaire dienst zijn van de werkingsfeer van deze wet uitgezonderd bij artikel 50. Het in het voetspoor van het B.B.A. 1945 sub 2° opgenomen onderdeel der hier bedoelde omschrijving heeft tot strekking, naast de arbeid van in dienstbetrekking werkzame personen, ook de arbeid van kleine zelfstandigen, die in de uitoefening van hun bedrijf of beroep slechts ten behoeve van één, hoogstens twee, personen werkzaam zijn, begrepen te doen zijn onder de arbeidsverhoudingen, ten aanzien waarvan maatregelen krachtens deze wet kunnen worden genomen.

Artikel 2. In dit artikel zijn de buitengewone omstandigheden, waarin de paragrafen van hoofdstuk II van de wet in werking kunnen worden gesteld, op overeenkomstige wijze als in enige andere noodwetten zo duidelijk als mogelijk omschreven. De woorden „oorlog” en „oorlogsgevaar” spreken voor zich zelf. Onder „daaraan verwante of daarmee verband houdende buitengewone omstandigheden” zijn te verstaan omstandigheden, welke het maatschappelijk leven in zodanige mate kunnen ontwrichten, dat ze met oorlogsomstandigheden op één lijn kunnen worden gesteld.

Artikel 4. Met betrekking tot het eerste lid moge allereerst worden verwezen naar hetgeen in het algemeen gedeelte onder het hoofd „Uitvoeringsorganen” is betoogd. Ofschoon het in de bedoeling ligt op grond van dit artikellid met name de

directeuren der gewestelijke arbeidsbureaus als Hoofd Arbeidsvoorziening aan te wijzen, biedt de woordkeus de mogelijkheid bij gebleken behoefte ook andere autoriteiten als zodanig aan te wijzen.

Volgens het verworpen wetsontwerp zou na aanwijzing van een autoriteit als Hoofd Arbeidsvoorziening voor een bepaald gebied de Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening in zijn kwaliteit van Hoofd Arbeidsvoorziening ten aanzien van personen in dat gebied geen enkele bevoegdheid meer hebben. Het wil de ondergetekenden echter gewenst voorkomen te beschikken over de mogelijkheid aan de Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening in het gebied van een aangewezen autoriteit een zekere bevoegdheid voor te behouden. Te denken valt hier b.v. aan de bevoegdheid tot tewerkstelling van burgerdienstplichtigen buiten dat gebied. Met het oog daarop wordt in de thans voorgestelde tekst bepaald, dat een als Hoofd Arbeidsvoorziening aangewezen autoriteit in de plaats van de Directeur-Generaal voor de Arbeidsvoorziening optreedt als Hoofd Arbeidsvoorziening, voor zover zulks in de beschikking van de Minister is bepaald.

Opgemerkt zij, dat voor de commissies van advies, bedoeld in het tweede lid, in de meeste gevallen gebruik zal kunnen worden gemaakt van de commissies van advies, bedoeld in de artikelen 2 en 3 van het besluit van 17 juli 1944, *Sib.* E 51.

Artikel 5. De bepaling, dat de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid de regelen, de uitoefening der bevoegdheden van het Hoofd Arbeidsvoorziening betreffende, in overeenstemming met het gevoelen van de Raad van Ministers vaststelt, houdt rekening met het feit, dat de voorziening met arbeidskrachten een aangelegenheid is, waarbij het algemeen regeringsbeleid ten nauwste is betrokken.

Het kan in oorlogstijd noodzakelijk blijken over de mogelijkheid te beschikken in bepaalde gevallen uit het centrale punt — van waaruit de totale situatie zich somtijds beter laat overzien — naar de periferie ook directieven „ad hoc” te geven. Vandaar dat het de ondergetekenden gewenst voorkomt het Hoofd Arbeidsvoorziening voor te schrijven zijn bevoegdheden uit te oefenen met inachtneming niet alleen van hoger bedoelde (algemene) regelen — waarmede het verworpen wetsontwerp volstond — doch ook van door de Minister gegeven (incidentele) aanwijzingen.

Artikel 6. Dit artikel beoogt te voorkomen, dat er in de uitoefening van de in de artikelen 7 en 10 aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid toegekende bevoegdheden stagnatie ontstaat, ingeval de oorlogs- of andere buitengewone omstandigheden meebrengen, dat een of meer delen van het land worden afgesneden van de plaats, waar de centrale organen zetelen. In zodanig geval gaan deze bevoegdheden automatisch over op de daartoe tevoren door de Kroon aangewezen autoriteiten. De bepaling is afgestemd op overeenkomstige voorzieningen in de Noodwet Voedselvoorziening en de Vervoersnoodwet.

Artikel 7. Het is van het grootste belang, dat de vitale bedrijven en diensten bij voortdurende over de benodigde arbeidskrachten kunnen beschikken. Ten einde zulks te verzekeren, zal het in de eerste plaats nodig zijn voorzieningen te kunnen treffen, opdat de arbeiders, die reeds in deze bedrijven of diensten werkzaam zijn, niet naar elders vertrekken. Daarom wordt in dit artikel aan de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid de bevoegdheid gegeven te bepalen, dat arbeidsverhoudingen niet mogen worden beëindigd zonder vergunning van het Hoofd Arbeidsvoorziening. Het ingevolge artikel 6, eerste lid, van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 reeds thans geldende verbod een arbeidsverhouding te beëindigen zonder toestemming van het hoofd van het arbeidsbureau, is voor dit doel niet toereikend, omdat het niet geldt voor beëindiging om een dringende reden of met onderling goedvinden van partijen.

Krachtens het eerste lid kunnen zowel algemene als individuele verboden in het leven worden geroepen. Ten aanzien van de bekendmaking van beschikkingen is in dit artikel, evenals

in andere artikelen van dit hoofdstuk, de regel gevolgd, dat beschikkingen van algemene strekking ter openbare kennis worden gebracht en beschikkingen van individuele strekking aan de betrokkenen schriftelijk worden medegedeeld. Gelet op de omstandigheden, waaronder de toepassing van dit hoofdstuk zal moeten plaats hebben, is de openbare kennisgeving niet aan een vaste vorm gebonden. Anderzijds opent artikel 46 de mogelijkheid de mededeling van individuele beschikkingen, zo de omstandigheden daartoe nopen, op een andere wijze dan schriftelijk te doen geschieden, zij het met schriftelijke bevestiging achteraf.

Artikel 8. Dit artikel is ontleend aan artikel 9 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945. Het is opgenomen enerzijds om de werknemer de mogelijkheid te verzekeren eventueel een looavordering, gegrond op de nietigheid van de onrechtmatige beëindiging van de arbeidsverhouding door de werkgever, in te stellen en anderzijds om in het belang van de rechtszekerheid de nietigheid van een onrechtmatige beëindiging afhankelijk te stellen van een uitdrukkelijke inroeping daarvan binnen een half jaar.

Artikel 9. Met het oog op de verantwoordelijkheid van de bestuursorganen voor het goed functioneren van de openbare dienst zouden de ondergetekenden het niet juist achten, indien ten aanzien van het beëindigen van dienstbetrekkingen bij publiekrechtelijke lichamen bevoegdheden als in deze paragraaf neergelegd zouden kunnen worden uitgeoefend zonder dat de betrokken organen zouden worden ingeschakeld. Het tweede lid opent de mogelijkheid ter zake de nodige voorzieningen te treffen. Uiteraard zal bij het opstellen van een regeling als hier bedoeld ernaar gestreefd worden een nauwe samenwerking tussen het Hoofd Arbeidsvoorziening en de betrokken bestuursorganen te waarborgen.

Er zij overigens op gewezen, dat de ambtenarenreglementen veelal reeds bepalingen bevatten, welke voor de materie van het onderhavige wetsontwerp van veel belang zijn, zodat voor het overheidspersoneel waarschijnlijk zal kunnen worden volstaan met een minder uitvoerige regeling dan die, welke voor de werknemers in het algemeen zal moeten gelden.

Artikelen 10 en 11. Het eerste lid van artikel 10 komt min of meer overeen met artikel 7 van het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945.

Het verbod een arbeidsverhouding aan te gaan zonder vergunning van het Hoofd Arbeidsvoorziening kan voorkomen, dat in een bedrijf arbeidskrachten worden aangetrokken uit andere bedrijven, welke voor de oorlogvoering van ten minste gelijk belang zijn. Verder kan het een belangrijk hulpmiddel zijn voor een juiste verdeling van arbeidskrachten over de verschillende sectoren van het economisch leven. Ook het laten voortduren van een arbeidsverhouding, aangegaan in strijd met het krachtens artikel 10 bepaalde, dient zowel voor de werkgever als voor de werknemer verboden te zijn. Het is nl. gewenst, dat zodanige arbeidsverhouding ten spoedigste wordt beëindigd. Het beëindigen daarvan dient uiteraard niet aan een vergunning van het Hoofd Arbeidsvoorziening ex artikel 7 gebonden te zijn. Wel moet de beëindiging bij het Hoofd Arbeidsvoorziening worden aangemeld. Dit is onontbeerlijk om een overzicht van de arbeidsmarkt te kunnen behouden.

Artikel 12. Ter zake van dienstbetrekkingen bij publiekrechtelijke lichamen mogen de ondergetekenden verwijzen naar het algemeen gedeelte en de toelichting op artikel 9.

Artikelen 13 e.v. De in § 3 vervatte regeling met betrekking tot de onmisbaarverklaring van werknemers is in het algemeen gedeelte toegeelicht. Het ligt in de bedoeling van de in deze paragraaf neergelegde bevoegdheden met name gebruik te maken ten aanzien van die bedrijven, welke van zodanig vitaal belang zijn, dat zonodig het oproepen van burgerdienstplichtigen om daarin te worden te werk gesteld gerechtvaardigd zou zijn.

Artikel 17. De ondergetekenden verwachten, dat men zich vooral dan vrijwillig beschikbaar zal stellen voor arbeid in een tijdelijke nieuwe werkring bij een vitaal bedrijf, wanneer de

garantie bestaat, dat de reeds bestaande dienstbetrekking door het verrichten van bedoelde arbeid niet behoeft te eindigen. In verband hiermede wordt de werknemer, die een arbeidsverhouding als hier bedoeld wil aangaan, in de gelegenheid gesteld aan het Hoofd Arbeidsvoorziening te verzoeken de oude arbeidsverhouding te laten voortduren. De ondergetekenden achten het billijk, dat deze bevoegdheid ook wordt toegekend aan de (oude) werkgever. Alvorens op het verzoek te beslissen hoort het Hoofd Arbeidsvoorziening de werkgever en de werknemer.

Heeft het Hoofd Arbeidsvoorziening het verzoek ingewilligd, dan kan, zoals reeds in het algemeen gedeelte is uiteengezet, de oude arbeidsverhouding gedurende de tijd, dat de werknemer in het vitale bedrijf werkzaam is, noch door hem noch door de oude werkgever worden beëindigd zonder vergunning van het Hoofd Arbeidsvoorziening.

Artikel 18. De in dit artikel neergelegde voorziening dient uiteraard voor gevallen, waarin artikel 17 niet wordt toegepast. In dergelijke gevallen mogen, indien de omstandigheden een spoedige overgang van de werknemers naar een vitaal bedrijf verlangen, de in hun oude dienstbetrekkingen geldende opzeggingstermijnen aan zodanige overgang niet in de weg staan.

Artikel 19. Dit artikel derogeert aan artikel 17. Voor personen als bedoeld in artikel 9, die zich beschikbaar stellen voor arbeid, als onmisbaar verklaarde, in een andere werkkring, zullen faciliteiten moeten bestaan, analoog aan die, welke aan andere werknemers bij artikel 17 worden gegeven, doch afgestemd op de voor hun rechtspositie geldende bijzondere voorschriften. Het onderhavige artikel legt hiervoor een basis; de nadere uitwerking zal bij algemene maatregel van bestuur geschieden.

Artikel 20. Een concurrentiebeding mag niet van toepassing zijn ten aanzien van werkzaamheden, die een werknemer ingevolge onmisbaarverklaring krijgt te verrichten.

Artikel 21. Dit artikel legt de grondslag voor een afzonderlijke regeling ten aanzien van de onmisbaarverklaring van personen als bedoeld in artikel 9. Op de behoefte aan zodanige afzonderlijke regeling is reeds in het algemeen gedeelte gewezen.

Wellicht ten overvloede moge de aandacht erop worden gevestigd, dat het — anders dan bij artikel 19, dat ten behoeve van de hier bedoelde personen een voorziening geeft voor het geval van onmisbaarverklaring buiten hun normale werkkring — in het onderhavige artikel gaat om een regeling met betrekking tot hun onmisbaarverklaring in het kader van hun normale dienstbetrekking.

Artikel 22. Allereerst moge worden verwezen naar hetgeen in het algemeen gedeelte onder het hoofd „Burgerdienstplicht” is medegedeeld.

Van burgerdienstplicht zijn in de eerste plaats vrijgesteld de categorieën personen, die onder de ruimere uitzondering van artikel 50 vallen. Daarnaast voorziet het tweede lid van het onderhavige artikel in enkele vrijstellingen, terwijl onderdeel c van dat lid de mogelijkheid opent om, voor zover daartoe termen aanwezig zullen blijken, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vrijstellingen te verlenen.

Bij zodanige maatregel zal onder meer de vrijstelling van bepaalde categorieën ambtenaren geregeld kunnen worden. De voorbereiding van bedoelde maatregel zal uiteraard geschieden in nauwe samenwerking tussen de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid en de Ministers, wie het mede aangaat.

Opgemerkt zij nog, dat de in het eerste lid opgenomen restrictie, die de Nederlanders, woonachtig in Suriname of de Nederlandse Antillen, geheel buiten de werkingsfeer van dit artikel doet vallen, een uitvloeisel is van artikel 31, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

Artikel 23. Het eerste lid maakt het mede mogelijk een burgerdienstplichtige, indien hij nog niet geschikt is voor een bestemming voor de beoogde produktieve arbeid, aanvankelijk te bestemmen voor het volgen van een scholing (c.q. herscholing of omscholing). In dit verband wordt niet gedacht

aan een scholing in de trant van de in het leerlingwezen veelal gebruikelijke opleidingen krachtens leerovereenkomsten waarbij praktisch onderricht gepaard pleegt te gaan met theoretisch schoolonderwijs. De figuur, welke hier wel voor ogen staat, is die van een aan de abnormale omstandigheden, waaronder deze wet toepassing zal moeten vinden, aangepaste, in hoofdzaak praktische training, tot doel hebbende de betrokkene binnen een zo kort mogelijke tijd in een vak of onderdeel van een vak de minimumervaring te laten opdoen, waarover hij dient te beschikken om als burgerdienstplichtige voor de bedoelde produktieve arbeid te kunnen worden ingezet. Als plaats, waar de scholing moet worden gevolgd, komen zowel ondernemingen in aanmerking als b.v. de regionale werkplaatsen voor vakopleiding van volwassenen.

Ten behoeve van de toepassing van het tweede lid kan het Hoofd Arbeidsvoorziening zo nodig gebruik maken van de hem ingevolge artikel 42 toekomende bevoegdheden.

Artikel 24. De bestemming krachtens artikel 23 en de oproeping krachtens het onderhavige artikel vormen in beginsel twee opeenvolgende fasen. In spoedeisende gevallen kunnen deze twee fasen echter zeer wel samenvallen; de opzet van de regeling verzet zich niet tegen een gelijktijdige hantering van de twee artikelen.

Met betrekking tot de bepaling van het derde lid moge worden verwezen naar de inleiding op deze toelichting.

Met betrekking tot het vierde lid moge worden verwezen naar hetgeen in de toelichting bij artikel 7 ten aanzien van de vorm van mededelingen van beschikkingen is opgemerkt.

De in het vijfde lid voorgeschreven mededeling aan de werkgever is vooral van belang met het oog op de rechtsgevolgen, die de inschakeling van de burgerdienstplichtige ten aanzien van een reeds bestaande arbeidsverhouding heeft op grond van artikel 29.

Artikelen 27 en 28. Deze twee artikelen regelen de rechtsbetrekking tussen de opgeroepen burgerdienstplichtige en degene, voor wie hij ingevolge de oproeping arbeid moet verrichten, onderscheidenlijk tussen hem en degene, bij wie hij ingevolge de oproeping een scholing moet volgen. De onderlinge verplichtingen der twee partijen staan naast de strafrechtelijk gesanctioneerde verplichting, die artikel 26 hun beiden oplegt, onderscheidenlijk tot het verrichten en tot het doen verrichten van de werkzaamheden, waarvoor de burgerdienstplichtige is opgeroepen.

Op grond van het eerste lid van de artikelen 27 en 28 ontstaat de rechtsbetrekking van rechtswege, zodra de burgerdienstplichtige aan zijn verschijningsplicht ingevolge artikel 25 heeft voldaan. In dat lid wordt verder de aard van de rechtsbetrekking aangegeven. Daartoe wordt in artikel 27 de rechtsbetrekking gelijkgesteld met een uit arbeidsovereenkomst, waaruit, ook zonder enige nadere omschrijving, volgt, dat het hier een dienstbetrekking betreft, waarbij tegenover elkaar staan de verplichting om arbeid te verrichten en de verplichting om daarvoor loon te betalen. In het eerste lid van artikel 28 wordt de rechtsbetrekking gelijkgesteld met die uit een onbenoemde overeenkomst, hetgeen medebrengt, dat de elementen daarvan in de bepaling zelf moeten worden opgesomd.

In het eerste lid van artikel 27 wordt door toevoeging van de woorden „voor de toepassing van wettelijke voorschriften” beoogd buiten twijfel te stellen, dat alle wettelijke voorschriften, die ten aanzien van of met betrekking tot arbeidsovereenkomsten gelden, mede op de hier bedoelde rechtsbetrekking van toepassing zijn. Behalve aan de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek — en met name die van titel VIIa van het derde boek — valt hierbij o.m. te denken aan bijzondere wetten, die over arbeidsovereenkomsten handelen of aan het bestaan van een arbeidsovereenkomst rechtsgevolgen verbinden. In dit verband zij met name vermeld de wetgeving op het gebied van de sociale verzekeringen. Deze dient mede ten aanzien van de voor arbeid opgeroepen burgerdienstplichtige te gelden. Een uitzondering op het in het artikellid neergelegde beginsel vormen de bepalingen van het derde en het vierde lid. Deze derogeren aan de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek.

Terwijl aldus de aard van de rechtsbetrekking in het eerste lid van de artikelen 27 en 28 wordt behandeld, houdt het tweede lid van die artikelen zich bezig met haar *feitelijke inhoud*.

Ten aanzien van de inhoud der in artikel 27 bedoelde rechtsbetrekking legt het tweede lid van dat artikel het beginsel vast, dat deze zoveel mogelijk gelijk is aan de (rechtens geoorloofde) inhoud van bij dezelfde onderneming of instelling, subs. bij vergelijkbare ondernemingen of instellingen bestaande rechtsbetrekkingen uit in het normale verkeer aangegane arbeidsovereenkomsten voor overeenkomstige arbeid. Dit beginsel zal, zo nodig, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur verder worden uitgewerkt, terwijl, voor zover de regeling nog enige speling overlaat, in elk afzonderlijk geval partijen zelf de inhoud van de rechtsbetrekking nader zullen kunnen bepalen. Komen partijen niet tot overeenstemming, dan zal, op verzoek van de meest gerede partij, het Hoofd Arbeidsvoorziening beslissen.

Ten aanzien van de inhoud der in artikel 28 bedoelde rechtsbetrekking is, wegens het ontbreken van een vaste vergelijkingsbasis, in het tweede lid van dat artikel een andere weg gevolgd. Dit artikellid geeft zelf geen materiële norm, doch stelt regelen, te geven bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, in uitzicht en verleent aan het Hoofd Arbeidsvoorziening de bevoegdheid in afzonderlijke gevallen de inhoud der rechtsbetrekking nader vast te stellen. Voor wat betreft de voorzieningen op het gebied van sociale verzekeringen ten behoeve van burgerdienstplichtigen, die een scholing volgen, zij verwezen naar de toelichting op artikel 48.

Bij artikel 27, vierde lid, moge worden aangetekend, dat het in die bepaling bedoelde geval, dat de betrokkene ophoudt burgerdienstplichtig te zijn, zich voordoet, wanneer hij de leeftijdsgrens van 65 jaar bereikt, wanneer te zijnen aanzien een vrijstelling ingevolge artikel 22, tweede lid, of een uitzondering ingevolge artikel 50 gaat gelden en wanneer § 4 van hoofdstuk II buiten werking wordt gesteld (echter, indien daarbij toepassing wordt gegeven aan artikel 47, tweede lid, eerst bij het verstrijken van de in dat lid bedoelde termijn).

In de gevallen, waarin een opgeroepen burgerdienstplichtige een scholing moet volgen in een onderneming, zullen termen aanwezig kunnen zijn de betrokken ondernemer een vergoeding, ten laste van de Staat, toe te kennen met betrekking tot zijn niet-productieve uitgaven ter zake van het geven van die scholing. Het derde lid van artikel 28 legt daartoe een wettelijke grondslag.

Artikelen 29 en 30. Deze artikelen — waarvan het laatste aan het eerste derogeeft — zijn analoog aan de artikelen 17 en 19, met dien verstande, dat, terwijl het daar voorzieningen betreft, die slechts op verzoek van betrokkenen getroffen kunnen worden, de voorzieningen ingevolge de onderhavige artikelen van rechtswege gelden (artikel 29), dan wel ambtshalve worden getroffen (artikel 30). Dit verschil hangt samen met het verschil in de aard van de rechtsfiguren, waarvan zij een sequeel zijn, t.w. enerzijds de onmisbaarverklaring (die slechts op basis van vrijwillige aanvaarding kan worden gehanteerd) en anderzijds de inschakeling als burgerdienstplichtige (die door de overheid eenzijdig wordt opgelegd).

Artikel 32. Dit artikel biedt de mogelijkheid tegen te gaan, dat men zich aan de burgerdienstplicht onttrekt door zich naar het buitenland te begeven. Een krachtens dit artikel gesteld verbod moet mede gelden voor onmisbaar verklaarde werknemers; deze zijn weliswaar vrijgesteld van burgerdienstplicht, doch uitsluitend voor de duur van hun onmisbaarheid.

Artikel 33. Rekening moet worden gehouden met de omstandigheid, dat in geval van oorlog verkeersmiddelen als gevolg van oorlogsgeweld zullen uitvallen, terwijl ongetwijfeld de krijgsmacht zeer ver gaande eisen zal stellen aan het vervoerspotentieel. De ondergetekenden achten het dan ook van groot belang, dat, ten einde een overbelasting van het beschikbare vervoerspotentieel en verlies van produktie te voorkomen, aan burgerdienstplichtigen, die in de onmiddellijke nabijheid van de

plaats, waar zij hun werkzaamheden moeten verrichten, geen onderdak kunnen vinden, de verplichting kan worden opgelegd om in van rijkswege ingerichte verblijfplaatsen huisvesting te aanvaarden. Ook kan zich de situatie voordoen, dat aan burgerdienstplichtigen het verblijf binnen een bepaald gebied moet worden voorgeschreven, doch dat hen binnen de grenzen van dat gebied de vrijheid gelaten kan worden voor eigen huisvesting te zorgen. De in dit artikel gebruikte woorden „huisvesting” en „verblijfplaats” laten daartoe de mogelijkheid.

Het lijkt wenselijk het desbetreffende Koninklijk besluit bij de wet te doen bekrachtigen.

Artikel 34. De strekking van dit artikel is reeds in het algemeen gedeelte toegelicht.

In het voetspoor van een aantal recente andere wetten doelt de term vrijstelling hier op dispensaties, welke voor categorieën ondernemingen gelden en derhalve een algemeen karakter dragen, en de term ontheffing op aan ondernemers individueel verleende dispensaties.

De woordkeus van het eerste lid beoogt het mogelijk te maken het artikel toe te passen enerzijds zowel ten behoeve van categorieën ondernemingen als ten behoeve van afzonderlijke ondernemingen en anderzijds zowel met betrekking tot wettelijke voorschriften van algemene strekking als met betrekking tot krachtens zodanige voorschriften individueel opgelegde verplichtingen en verboden (met inbegrip van die, gegoten in de vorm van aan vergunningen e.d. verbonden voorwaarden).

Het tweede lid biedt o.m. de mogelijkheid de strekking van de vrijstelling of ontheffing te beperken, zulks b.v. tot bepaalde soorten inrichtingen of tot bepaalde tot de betrokken onderneming behorende inrichtingen. Het stelt voorts buiten twijfel, dat een vrijstelling of ontheffing onder voorwaarden kan worden verleend, en regelt uitdrukkelijk de sanctie te hunnen aanzien: niet-naleving van de gestelde voorwaarden heeft tot gevolg, dat de verleende dispensatie ten aanzien van de betrokkene ophoudt te gelden.

Artikel 35. In geval van calamiteiten kan het bestaan van de in dit artikel neergelegde bevoegdheid van zeer groot belang zijn. Het is alleszins denkbaar, dat een gewestelijk arbeidsbureau zo zwaar van oorlogshandelingen te lijden krijgt, dat het niet langer behoorlijk kan functioneren. Toch zal erin moeten worden voorzien, dat de vervulling van de tot dusver bij dat bureau berustende taak — welke, aangenomen dat de directeur van het bureau tevens Hoofd Arbeidsvoorziening in het betrokken gebied is, een tweeledig en voor de uitvoering van deze wet bij uitstek belangrijk karakter draagt — zo goed mogelijk voortgang kan vinden. Hiertoe zal een reorganisatie op grondslag van een wijziging van de gebiedsindeling, waarbij het gebied van het getroffen arbeidsbureau wordt getrokken bij dat van een of meer aangrenzende arbeidsbureaus binnen dezelfde provincie, veelal de meest praktische oplossing zijn. Het onderhavige artikel biedt de mogelijkheid zodanige wijziging, indien nodig, onverwijld tot stand te brengen.

Artikelen 36—41. Voor wat deze artikelen betreft moge allereerst worden verwezen naar hetgeen in het algemene deel van deze toelichting onder „Voorziening tegen beschikkingen” is gesteld.

Voorziening kan worden gevraagd tegen alle door de Minister of door het Hoofd Arbeidsvoorziening krachtens hoofdstuk II genomen beschikkingen van individuele strekking, met uitzondering van beschikkingen, waartegen beroep bij een gerecht in ambtenarenzaken is opengesteld. Deze restrictie is met name van belang met het oog op beschikkingen krachtens de artikelen 19 en 30. De mogelijkheid van het vragen van voorziening is niet beperkt tot gronden, waarbij de rechtmatigheid van de beschikking in het geding is. Bij de regeling van de termijn, waarbinnen voorziening kan worden gevraagd, is, in het belang der justitiabelen, rekening gehouden met de mogelijkheid, dat de betrokkene zich aanvankelijk ten onrechte tot een gerecht in ambtenarenzaken heeft gewend. Kans op zodanige vergissing lijkt met name aanwezig met betrekking tot beschikkingen, tegenover ambtenaren genomen, betreffende

een onmisbaarverklaring buiten hun ambtelijke werkkring of betreffende hun inschakeling als burgerdienstplichtigen.

Het verworpen wetsontwerp schreef voor de bezwaarde zo mogelijk te horen voordat een beslissing wordt genomen, zonder daarbij te vermelden wie de bezwaarde zou horen. Het onderhavige wetsontwerp preciseert dit door dit horen uitdrukkelijk op te dragen aan de adviescommissie. Het wil de ondergetekenden voorkomen, dat deze verbetering er ook toe zal kunnen bijdragen, dat aangevoerde bezwaren ten volle tot hun recht komen.

Artikelen 42—44. Deze artikelen zijn voor een goede uitvoering van de wet van grote betekenis. Gegevens, nodig in het belang van de uitvoering van de wet, moeten zowel bij werknemers als bij werkgevers kunnen worden ingewonnen. Artikel 43 maakt het o.m. mogelijk bij ondernemers, te wier behoefte arbeidskrachten bij het Hoofd Arbeidsvoorziening zijn aangevraagd, een onderzoek in te stellen. Het ligt in de bedoeling o.a. directeuren en plaatsvervangende directeuren van de gewestelijke arbeidsbureaus en eventueel arbeidsbemiddelaars hiervoor aan te wijzen.

Artikel 48. Anders dan bij de burgerdienstplichtige, die voor arbeid in loondienst is opgeroepen, ontstaat bij de burgerdienstplichtige, opgeroepen voor het volgen van een scholing, geen rechtsbetrekking die voor de toepassing van wettelijke voorschriften geacht wordt een rechtsbetrekking uit arbeidsovereenkomst te zijn. Zulks betekent onder meer, dat de wetgeving op het gebied van de sociale verzekering voor deze „leerlingen” niet geldt. Vandaar dat het nodig is in dit artikel voor te schrijven, dat bij algemene maatregel van bestuur regelen kunnen worden gesteld omtrent voorzieningen bij ziekte, ongeval, invaliditeit en overlijden, verband houdende met het volgen van een scholing op grond van een oproeping krachtens artikel 24. Aangezien deze regelen, ook nadat § 4 van hoofdstuk II zal hebben opgehouden te werken, moeten kunnen worden toegepast en zonodig ook moeten kunnen worden gewijzigd, dient dit artikel, waarop die regelen zijn gebaseerd, buiten het genoemde deel van de wet, waar het naar de materie beter thuis zou horen, te worden geplaatst.

Artikel 50. Het eerste lid van dit artikel vermeldt een aantal categorieën van personen, op wie hetgeen bij of krachtens de wet is bepaald met betrekking tot werknemers en burgerdienstplichtigen om uiteenlopende redenen niet van toepassing is. Op grond van deze bepaling vallen de betrokkenen zowel buiten de burgerdienstplicht als buiten de maatregelen, die krachtens deze wet los van de burgerdienstplicht ten aanzien van werknemers kunnen worden toegepast.

Voor wat de onder *a* genoemde functionarissen betreft achten de ondergetekenden een uitdrukkelijke uitzondering in de wet zelf geboden, omdat zonder de vrije uitoefening door die functionarissen van hun ambt de zuiverheid van de constitutionele verhoudingen in gevaar zou komen.

Het is voorts nodig, dat voor militairen en noodwachters, die in werkelijke dienst zijn of in dienst zijn opgeroepen, een uitzondering wordt gemaakt. Dit is geschied in de onderdelen *b* en *c*. Verplichtingen, welke hun worden opgelegd ten behoeve van de krijgsmacht en de organisatie van de Bescherming Bevolking, waarvoor zij in vreedstijd worden opgeleid, dienen te prevaleren boven verplichtingen, opgelegd bij of krachtens deze wet. Hetzelfde geldt ten aanzien van niet-militairen, die op grond van artikel 51 van de Oorlogswet voor Nederland worden opgeroepen om deel uit te maken van de krijgsmacht.

Evenals voor militaire dienst en dienst als noodwachter worden degenen, die een geestelijk of godsdienstig-menslievend ambt bekleden of een opleiding tot zodanig ambt genieten, vrijgesteld. Krachtens het tweede lid van dit artikel zal nader worden geconcretiseerd wie tot de onder *d* bedoelde categorieën van personen behoren.

Behalve de onder *a* genoemde functionarissen zal nog een aantal categorieën van personen, die een openbaar ambt bekleden, moeten worden uitgezonderd van de toepassing van de wet. Het staatsrechtelijk motief, hierboven met betrekking tot

het uitzonderen op wetsniveau van de in onderdeel *a* bedoelde personen aangevoerd, geldt te hunnen aanzien niet. Aangezien het bezwaarlijk is bij voorbaat een volledige opsomming van de hier bedoelde categorieën te geven en bovendien verwacht moet worden, dat die opsomming, afhankelijk van de behoefte, van tijd tot tijd aan wijziging onderhevig zal zijn, ligt aanwijzing van deze categorieën bij algemene maatregel van bestuur het meest voor de hand. Hiertoe biedt onderdeel *e* de wettelijke basis. Het ligt in de bedoeling op grond van dit lid in ieder geval de Commissarissen der Koningin en de burgemeesters aan te wijzen. Ook de aanwijzing van de Directeur van het Kabinet der Koningin zal — anders dan bij het verworpen wetsontwerp — langs deze weg geschieden.

Artikelen 51 en 52. Op grond van de in artikel 51 genoemde wetten, die primair geen noodwetten voor de personeelsvoorziening zijn, kunnen personen worden verplicht tot het verrichten van werkzaamheden. Aangezien het hier werkzaamheden betreft — veelal van incidentele aard — die uitermate urgent kunnen zijn, dienen degenen, die daartoe worden ingeschakeld, zolang zij die werkzaamheden moeten verrichten, te zijn ontheven van verplichtingen, welke hun bij of krachtens deze wet zijn opgelegd. Anders dan in het verworpen wetsontwerp zijn hier thans ook genoemd de Luchtvaartwet (voorheen genoemd in artikel 50, eerste lid, onder *b*) alsmede de gemeentewet en de Bevoegdighedenwet.

Een voorziening inzake mogelijke collisie tussen verplichtingen, die worden opgelegd krachtens deze algemene noodwet voor de personeelsvoorziening, en die, opgelegd krachtens bijzondere noodwetten voor de personeelsvoorziening — b.v. de Noodwet Geneeskundigen — zal moeten worden getroffen in de bijzondere wetten.

Aangezien overleg met het Hoofd Arbeidsvoorziening over de oproepingen krachtens de gemeentewet en de Bevoegdighedenwet gewenst is niet alleen met betrekking tot burgerdienstplichtigen doch ook met betrekking tot onmisbaar verklaarden, is artikel 34 van het verworpen wetsontwerp met een daartoe strekkende wijziging van de redactie geplaatst in hoofdstuk V na artikel 51, waar het systematisch beter thuis hoort. Met betrekking tot de oproepingen krachtens artikel 29 van de Oorlogswet voor Nederland zij in dit verband nog opgemerkt, dat het artikel zelf reeds voorschrijft, dat tevoren zoveel mogelijk overleg moet worden gepleegd met de organen van burgerlijk gezag, welke het aangaat.

Artikel 56. Dit artikel heeft betrekking op gevallen van opzettelijk en ernstig plichtsverzuim van de zijde van de onmisbaar verklaarde werknemer of de opgeroepen burgerdienstplichtige, die, zo hij onder normale omstandigheden een arbeidsovereenkomst met de werkgever had aangegaan, een dringende reden voor beëindiging van de dienstbetrekking zouden hebben opgeleverd.

Artikel 62. Ten einde de oproepingen van burgerdienstplichtigen effectiever te maken is het gewenst, dat voorlopige hechtens is toegestaan bij het opzettelijk geen gevolg geven daaraan.

Artikel 63. De voorgestelde wijziging van de Wet op de noodwachten heeft ten doel collisie met oproeping ingevolge de onderhavige wet te voorkomen.

*De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
DE JONG.*

*De Minister van Sociale Zaken
en Volksgezondheid,
B. ROOLVINK.*

*De Minister van Justitie,
C. H. F. POLAK.*