

ANTOINE T.J.M. JACOBS

Onderzoek, verzoening, bemiddeling
en arbitrage in arbeidsconflicten

Inleiding

BIJ ZIJN AANTREDEN als hoogleraar uitte¹ prof. Frenkel de wens, dat het parlement prioriteit zou geven aan de afhandeling van wetsontwerp 10 110 met betrekking tot de commissies van onderzoek inzake werkstaking². Nu, ruim 12 jaar later, bij zijn emeritaat, moet worden vastgesteld, dat deze uitspraak aan dovemansoren was gericht. Het wetsontwerp ligt er nog haast even onafgewerkt als begin 1974³.

Niet, dat het, met name van regeringszijde, heeft ontbroken aan lippen-dienst aan Frenkels suggestie. Bij meerdere gelegenheden⁴ werd uitgesproken, dat wetsontwerp 10 110 moest worden doorgezet, ook al werd diens tweelingbroer, wetsontwerp 10 111 (regelen m.b.t. de werkstaking) wegens de vele oppositie ertegen in 1980 ingetrokken. Wetsontwerp 10 110 was tot dan toe nimmer een dergelijke tegenkanting ten deel gevallen⁵, ook al waren er op onderdelen bedenkingen gerezen (waarover later meer). Maar rond 1980 sloeg de stemming om⁶ en als dan in juni 1985 de Stichting van de Arbeid haar advies uitbrengt inzake een aantal aspecten van de stakingsproblematiek, lijkt het lot van wetsontwerp 10 110 bezegeld: eenparig adviseren werkgevers en werknemers de Minister om het wetsontwerp maar in te trekken⁷.

Zo zal Bakels' Arbeidswetgeving nog wel enkele drukken een tekst omtrent onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage in arbeidsconflicten moeten ontberen. Voorwaar een staaltje van non-droit in het sociaal recht⁸. Daarmee wil niet gezegd zijn, dat dit onderwerp in Nederland volstrekt buiten de sfeer van het recht valt: in een aantal bedrijfstakken is deze materie in de cao geregeld⁹.

Bovendien laat de praktijk van de arbeidsconflicten zien, dat men in voorkomende gevallen onderzoekers, verzoeners, bemiddelaars en arbiters weet te vinden om een rol te spelen in de oplossing van arbeidsconflicten. Zie bijvoorbeeld de conflicten in de afgelopen jaren in de Rotterdamse haven.

En tenslotte is het een feit, dat er in Nederland, vergeleken met andere landen, toch niet veel gestaakt wordt¹⁰.

Zijn dat wellicht allemaal overwegingen geweest, waarom weinig vaart gezet is achter de afhandeling van wetsontwerp 10 110, de onverbloemde wekroep van de Stichting van de Arbeid om het wetsontwerp nu maar helemaal op te doeken, noopt tot een nieuwe bezinning op deze zaak. Is een

heteronome norm op dit vlak nog wel wenselijk? Dat is het thema van dit opstel.

Een rechtsvergelijkende blik in het rond

De bemoeienis van de wetgever met onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage¹¹ dateert niet van vandaag of gisteren. Wij komen haar voor het eerst tegen in Groot-Brittannië in de Councils of Conciliation Act (1867) en de Arbitration (Masters and Servants) Act van 1872. Op basis van deze wetten ontstonden er in de daaropvolgende jaren in vele bedrijfstakken arbitrage- en verzoeningsorganen, meestal werkend op regionale schaal. Maar dit was slechts van korte duur. Na 1875 ebde de belangstelling hiervoor weg¹².

Na de 'doorbraak' van de socialistische beweging in heel West-Europa, met de daarmee gepaard gaande toegenomen arbeidsonrust, zo vanaf ca. 1885, gaan overal de wetgevers belangstelling voor deze materie tonen. Ons passeert een stoet van wetgevingen in dit vlak: in België (1887)¹³, Duitsland (1890)¹⁴, Frankrijk (1892)¹⁵, Italië (1893)¹⁶ en ook in Nederland met de Wet op de Kamers van Arbeid van 1897¹⁷. Denemarken sloot de rij met een reeks instituties, zowel van autonome als van heteronome herkomst, opgezet in de jaren 1899 en 1910¹⁸.

En intussen had men in Groot-Brittannië in reactie op de toenemende arbeidsonrust van rond 1890 een nieuwe wetgeving op dit stuk opgetuigd: de Conciliation Act van 1896, waarbij een nieuwe en algemeen toepasselijke methode van conflict-beslechting werd geschapen en op welke grondslag een grootse verzoeningsdienst bij het Ministerie van Arbeid werd opgericht¹⁹.

De Eerste Wereldoorlog bracht in menig land een intensieve overheidsbemoeienis met het economisch leven teweeg. In enkele gevallen resulteerde dat in de instelling van stelsels van verplichte arbitrage, met name in de oorlogsindustrieën van Groot-Brittannië en Italië²⁰.

Bij het einde van de Eerste Wereldoorlog gaat er een golf van arbeidsonrust door Europa en de verschillende overheden zien in de technieken van onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage een van de mogelijkheden om tot een 'new deal' met de arbeidersklasse te komen. De oude wijn wordt in nieuwe zakken gegoten:

Duitsland loopt nu voorop met de Tarifvertrags- und Schlichtungsverordnung van 1918²¹. In 1923, midden in de economische crisis van de hyperinflatie wordt dit stelsel vervangen door een systeem van verplichte arbitrage²². Groot-Brittannië volgt met een wet van 1919 welke een permanent lichaam voor vrijwillige arbitrage oprichtte (de Industrial Court) en daarnaast voorzag in de instelling van ad hoc Courts of Inquiry²³. In Denemarken werd door wetten van 1921 en 1927 de figuur van de Rijksbemiddelaar, die o.a. in 1910

was gecreëerd, tot een instituut verheven²⁴. Nederland verving in 1923 de Wet op de Kamers van Arbeid door de Arbeidsgeschillenwet²⁵, die elementen van het Britse en Deense stelsel combineerde. In België vertrouwde de besluitwetgever in 1926 de vreedzame oplossing van arbeidsgeschillen toe aan comités van bemiddeling en arbitrage, die per district of bedrijfstak werden ingesteld²⁶.

Luxemburg stelde in 1936 een nationale arbeidsraad in, waarbij verplicht een bemiddelingsprocedure moest worden doorlopen aler rechtmatig gestaakt kon worden²⁷.

In Frankrijk bracht de Volksfront-regering in 1936 een stelsel van verplichte arbitrage tot stand²⁸. Het fascisme in Italië²⁹ hield er een heel eigen gebruik van deze instrumenten op na en nazi-Duitsland had ze zelfs niet eens meer nodig – ik laat dat hier terzijde. Opmerkelijker is, dat – gedwongen door de oorlogsomstandigheden – ook het vanouds ‘voluntaristische’ Groot-Brittannië weer (en nu meer algemeen dan in 1915) overging op een stelsel van verplichte arbitrage³⁰.

Na de Tweede Wereldoorlog komt er dan een derde ‘golf’ van wettelijke regelingen op dit punt.

België schakelt in 1945 over naar een stelsel, waarin de hoofdverantwoordelijkheid voor vreedzame geschillenbeslechting bij de sociale partners zelf wordt gelegd en overheidsorganen slechts een aanvullende rol spelen; in 1964, 1968 en 1969 wordt dit systeem bevestigd en uitgebouwd³¹.

Luxemburg daarentegen handhaaft in essentie de nogal verplichtende regeling van 1936, maar steekt haar in 1946 in een nieuw jasje³². Denemarken geeft in datzelfde jaar een verdere versterking aan zijn instituut van Rijksbemiddelaars³³.

Ierland³⁴ komt met de Industrial Relations Act van 1946, welke o.a. de bestaande, naar herkomst Britse wettelijke stelsels op dit terrein een Ierse snit gaf en waarbij met name de Labour Court werd opgericht. Duitsland³⁵ daarentegen moest zich in dat jaar een regeling m.b.t. onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage van de bezettingsautoriteiten laten welgevalen.

Frankrijk³⁶ lostte de vooroorlogse wetgeving af met hele nieuwe regelingen in 1950, 1955 en 1957. In 1971 en 1982 werd daar nog weer aan gesleuteld. In Groot-Brittannië werd de verplichte arbitrage uit 1940 in 1951 en 1959 stapsgewijze ‘afgebouwd’ waarna slechts de oude instrumenten van vrijwillige aard overbleven. De meesten daarvan werden in 1971 door de Conservatieven vervangen in het kader van de Industrial Relations Act. Deze wet werd weggevaagd met het Conservatieve bewind in 1974. Labour herstelde de oude instellingen in een nieuw kled: de Industrial Court van 1919 is nu het Central Arbitration Committee; de Conciliation Service uit 1896 is opgegaan in de Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS)³⁷.

Samenvattend kan men vaststellen, dat wetgevingen m.b.t. onderzoek,

verzoening, bemiddeling en arbitrage in arbeidsconflicten West-Europa 'overspoeld' hebben in drie golven, die respectievelijk voor 1914, tussen 1914 en 1945 en na 1945 aangerold kwamen.

De wetgevingen van die eerste golf zijn aan te merken als jeugdervaringen. De moderne collectieve arbeidsbetrekkingen stonden nog in hun kinderschoenen; de vakorganisaties waren nog pril in ontwikkeling; collectieve arbeidsovereenkomsten waren er nog niet veel; het stakings- en uitsluitingsgedrag was nog weinig gepolijst; de staat speelde nog slechts een geringe rol in het sociaal-economisch leven.

De wetgevingen uit de tweede periode getuigen van volwassenwording. Men heeft geleerd van de zwaktes van de eerste wetgeving³⁸; de collectieve arbeidsbetrekkingen zijn intens geworden; de staat neemt een actieve rol in het sociaal-economisch leven op zich. Tegelijkertijd ook getuigt menige wetgeving uit die periode van de overmoed, die de jonge volwassenheid soms kenmerkt: het pad van de 'vrijwilligheid' wordt verlaten – de wetgever probeert met dwangmiddelen arbeidsconflicten te beslechten. Dat kan variëren van indirecte pressie, zoals de Belgische methode om de WW-uitkering te gebruiken om zowel werkgevers als arbeiders ertoe te brengen bemiddeling/arbitrage te zoeken³⁹ tot en met de verplichte oplegging van de uitkomsten van verplichte arbitrage onder gelijktijdig verbod van stakingen daartegen, zoals in de Duitse Zwangsschlichtung van 1923. Al waren er ook in deze periode wetgevers, die het 'voluntaristisch' hielden: Groot-Brittannië, Denemarken en Nederland⁴⁰.

De wetgevingen uit de derde periode dragen meest de kenmerken van de rijpere leeftijd. Wetgevers hebben geaccepteerd, dat zij met forse dwang de collectieve arbeidsbetrekkingen niet kunnen kneden. Zij laten de dwangmiddelen de een na de ander vallen en bepalen zich hoofdzakelijk ertoe hun instrumenten als 'service-instituten' aan te bieden.

De sociale partners lijken echter een slinkende behoefte te hebben aan dit soort dienstverlening. De door de wetgever aangeboden instituties blijken namelijk zelden een grote rol te spelen in de collectieve arbeidsbetrekkingen:

- in Italië ⁴¹ al helemaal niet, omdat daar na de opheffing van het uiterst dwangmatige fascistische systeem praktisch geen nieuwe interventie van de wetgever op dit gebied meer is gekomen;
- ook in Nederland functioneert sinds 1940 geen wettelijke institutie van onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage meer;
- in Duitsland ⁴² gedijen de 'autonome' procedures van conflictbeslechting aardig; het regiem van de bezettingsmacht van 1946 wordt echter nauwelijks toegepast en een 'Bundes'-wet is er nooit voor in de plaats gekomen;
- in België ⁴³ ziet men ook veel geschillenbeslechting binnen de autonome kaders, maar weinig via de overheidsvoorzieningen;

— in Frankrijk ⁴⁴ wordt over de vele wettelijke procedures in dit vlak opgemerkt, dat zij niet functioneren.

Alleen Groot-Brittannië met o.a. ACAS, Ierland met zijn Labour Court, Denemarken met de Rijksbemiddelaars en Luxemburg met zijn Office National de Conciliation bieden een wat florisanter beeld van de door de wetgever opgezette instituties van onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage. Al moet men ook voor die landen hun daadwerkelijke invloed niet overschatten. Ierland kent nog altijd een staak-maar-raak-gedrag; in Denemarken falen de Rijksbemiddelaars keer op keer en komt het parlement er nog al eens aan te pas; en wat kon in Groot-Brittannië ACAS uitrichten in grote arbeidsconflicten zoals de jongste mijnstaking?

Rechtsvergelijking leert ons dus, dat in West-Europa de perspectieven voor wettelijke vormen van arbeidsgeschillen-beslechting op het ogenblik schamel zijn, al zijn ze niet geheel afwezig.

Het grondrechten-denken

De idee van wettelijke regelingen voor onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage is tot begin zestiger jaren altijd sterk gevoed vanuit het traditionele christelijk-sociale denken. De onderneming hoort een 'gemeenschap' te zijn van werkgevers en arbeiders. Het arbeidsconflict wordt gezien als een inbreuk op de natuurlijke orde, als iets 'zondigs' zelfs, hoogstens aanvaardbaar als 'uiterste middel', maar toch zo veel mogelijk te vermijden. De overheid heeft daartoe een eigen rol te spelen, als het niet anders kan zelfs met verplichtende technieken⁴⁵.

Doch ook in socialistische kring stond men lang niet altijd afkerig tegenover wettelijke regelingen, zelfs niet tegen die met verplichtend karakter. De Duitse Zwangsschlichtung van 1923 werd mede door socialisten opgetuigd, de Franse verplichte arbitrage van 1936 kwam van de Volksfront-regering. De Britse verplichte arbitrage van 1940 was een schepping van Labour-minister Bevin en zij werd na 1945 door de Labour-regering van Attlee vrolijk gehandhaafd.

En arbeidsrechtsgelerden zagen toen nog vaak het droombeeld, dat met deze technieken 'industrial case law' geschapen kon worden⁴⁶.

Toch is West-Europa zich na de Tweede Wereldoorlog geleidelijk aan gaan afwenden van dwangmatige stelsels van onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage. Daaraan is mijns inziens het grondrechten-denken niet vreemd.

In toenemende mate wordt in West-Europa aanvaard, dat de vrijheid van collectief onderhandelen⁴⁷ en het stakingsrecht⁴⁸ zijn te beschouwen als grondrechten, waarop de wetgever zo maar niet naar believen inbreuk kan

maken. Dwangmatige facetten van een wettelijke regeling van onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage vormen onmiskenbaar inbreuken op de onderhandelings- en stakingsvrijheid.

Nu moet men de zaak natuurlijk ook weer niet te ver trekken. Geen grondrecht is absoluut, ook niet de onderhandelings- en stakingsvrijheid. Ergens in de marge mogen dus wel wat beperkingen worden aangebracht, ook door een wettelijke regeling van onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage. Volgens de opvattingen van het Deskundigencomité van de I.A.O. kunnen dergelijke procedures niet worden beschouwd als een inbreuk op het stakingsrecht, indien zij *a* adequaat zijn, *b* een onpartijdig oordeel voorzien en *c* met spoed een beslissing opleveren⁴⁸. Bovendien mogen ze mijns inziens onder normale economische omstandigheden ook niet al te veel dwang bevatten.

Leg ik die maatstaf naast wetsontwerp 10 110 dan wekt het jongste Stichtingsadvies dienaangaande wel verbazing. De dwangmatige elementen van wetsontwerp 10 110 zijn uitermate gering te noemen: geen verplichte arbitrage en bemiddeling; geen verplichting voor de cao-partijen om een verzoenings- of bemiddelingsvoorstel zelfs maar in overweging te nemen. De enige 'dwang' schuilt in de verplichting om het uitbreken van de staking te melden aan de SER-voorzitter (art. 1), de onderzoekscommissie inlichtingen te verschaffen en daartoe te komen opdagen (art. 6, tweede en derde lid). Op het niet voldoen aan deze verplichting waren geen sancties gesteld. Toch was voor de Stichting van de Arbeid in 1985 deze lichte graad van verplichtingen al te veel om nog aanvaardbaar te zijn⁴⁹.

Aan werknemerszijde heeft daarbij ongetwijfeld meegespeeld angst, dat er ook nog beperkingen zouden kunnen blijken in de sfeer van het stakingsrecht⁵⁰. Een zin in de MvT gaf daartoe aanleiding⁵¹ en men kon ook nog andere valkuilen bedenken⁵².

Daar lag evenwel ter tafel een suggestie van Frenkel⁵³ om het wetsontwerp in dier voege te amenderen, dat de rechter zich zou onthouden van het doen van een uitspraak in geschillen, waarvoor een commissie is of – naar verwachting – zal worden ingesteld. In die zin gewijzigd zou het wetsontwerp dan zelfs een verruiming gaan betekenen van het geldende stakingsrecht, omdat de bekende kort-gedingen, die nu strijk en zet de vakbeweging worden aangedaan, dan veel minder succes zouden kunnen hebben.

Mijn conclusie is dan ook, dat het grondrechten-denken zich verzet tegen een sterk dwangmatig wettelijk regiem van onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage, maar dat dit argument in redelijkheid niet aan wetsontwerp 10 110 kan worden tegengeworpen.

Het uitgangspunt van de Stichting van de Arbeid, 'dat partijen bij een conflict in *volledige* (cursivering van mij, A.J.) vrijheid moeten kunnen beslissen of zij van bemiddeling en/of arbitrage gebruik wensen te maken⁵⁴' is fraai.

Maar als het tot in het extreme wordt doorgetrokken verliest het zijn glans.

Men kan trouwens van de weeromstuit ook nog de vraag stellen, of niet het grondrechten-denken juist om een wettelijke regeling van onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage vraagt. Duiden daarop niet art. 6, derde lid ESH en art. 5, sub e van IAO-Verdrag 154 (betreffende het bevorderen van collectief onderhandelen)?⁵⁵

Ook hier moet men zich hoeden om niet in uitersten te vervallen. Ik sluit mij aan bij de opvatting van het Deskundigencomité ESH, nl. dat 'where conciliation machinery established, for example, on the basis of collective agreements, is sufficiently efficacious, there is no need for the government concerned to establish arbitration procedures or to promote their use'⁵⁶. Maar inderdaad, waar dergelijke 'machinery' ontbreekt, daar ligt een taak voor de wetgever. Daarom wordt Italië ook voortdurend omtrent de naleving van dit artikel-onderdeel door het Deskundigencomité gekapitteld en vraag ik mij af hoelang Nederland een soortgelijke kritiek bespaard zal blijven. Want of bij ons de 'autonome' geschillenbeslechtingprocedures voldoende verbreid zijn, is zeer de vraag⁵⁷.

Onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage als discipline

Een ander argument tegen wetsontwerp 10 110 was nog zijn gebrekkige openbaarheidsregeling – iets wat Frenkel in de onderhavige materie toch niet stoorde⁵⁸. Het Stichtingsadvies is daar niet meer op teruggekomen.

Mij heeft steeds in wetsontwerp 10 110 tegengestaan het ad hoc karakter van de geboden voorzieningen. De commissies van onderzoek komen en gaan met de werkstaking (art. 2, eerste en vierde lid). Niets is permanent, behalve de SER-voorzitter, die ze instelt, de SER, die het secretariaat verzorgt en de lijst van geschikte persoonlijkheden, waaruit voor de samenstelling der commissie wordt geput (art. 4).

Miskend wordt aldus, dat onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage in arbeidsconflicten niet zomaar sinecures zijn, die eminente personen er naast hun andere bezigheden incidenteel wel even bijdoen. Uit ervaringen in Anglo-amerikaanse en Scandinavische landen blijkt, dat dit materies zijn, waarover zich een hele wetenschap aan het ontwikkelen is. Waarin persoonlijkheden naar voren treden met een enorme ervaring. Waarin een rijke literatuur is ontstaan⁵⁹, veel research plaatsvindt, veel technieken zijn ontwikkeld. Ik duid bij wijze van voorbeeld maar op de techniek van de 'final offer arbitration', hier te lande bekend gemaakt door zo'n typische professionele Amerikaanse middelaar in arbeidsconflicten, Mr. Kienast⁶⁰ en waar Bakels⁶¹ en, naar ik weet, ook Frenkel wel oren naar hadden.

Mijn overtuiging is, dat er instituties op permanente basis nodig zijn, wil zoiets ook in Nederland tot bloei kunnen komen.

De beslechting van arbeidsconflicten is wel eens vergeleken met ambulance of brandweer⁶². Dergelijke voorzieningen worden heden ten dage ook niet meer geheel en al overgelaten aan vrijwilligers. Ze draaien terecht op een vaste kern van professionals. Inzake onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage moet het niet anders zijn.

Nu ik toch die parallel getrokken heb, trek ik haar nog even door. Weinigen bekommeren zich doorgaans om de paraatheid van ambulance of brandweer, maar er moet maar eens een gebrek blijken, wanneer zo'n voorziening echt nodig is. Wee dan de bestuurders, die daarvoor verantwoordelijk zijn. Zeker, bij arbeidsconflicten is de causaliteit minder doorzichtig. Anders dan bij ongeval of brand is het bij arbeidsconflicten moeilijker vast te stellen, of hun uitbreken of voortduren te wijten is aan kwalitatief ondermaatse 'bestrijdingsapparatuur'. De beste 'apparatuur' staat hier machteloos, als werkgevers en werknemers zich weigeren te verzoenen. Toch is er bij arbeidsconflicten niet minder dan bij ongeval of brand een 'publiek belang' bij het voorhanden zijn van 'optimale bestrijdingsapparatuur'.

Een stap in de goede richting is nu onlangs gezet binnen de overheidssector. Daar is in 1984 de Advies- en Arbitragecommissie (Commissie-Albeda) van start gegaan, die – zo is in korte tijd al gebleken⁶³ – daar heel nuttig werk doet. Zij zal een bijdrage kunnen leveren aan een 'revival' van de Nederlandse interesse in deze discipline.

Maar mag de privé-sector, tenslotte meer dan 75% van onze productie, achterblijven? Een sector, met zijn eigen specifieke kenmerken, waar men nog wel eens zakelijker tegen een conflict aankijkt dan bij de overheid – dat moet ook op de manier van onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage sporen achterlaten.

Het voorbeeld van de Commissie-Albeda wijst nog op een ander belangrijk voordeel van een permanent instituut: omdat het ook een adviesfunctie heeft kan het ook preventief werken, waardoor conflicten soms vermeden kunnen worden. Ook bij de Engelse ACAS ziet men iets dergelijks belichaamd. 'Reform of industrial relations' luidt een van haar ambitieuze doelstellingen⁶⁴.

Een hypothese: de Arbeidsgeschillenwet terug

Wij hebben gezien, dat wij de mogelijkheden van wettelijke voorzieningen in dit vlak niet mogen overschatten (p. 272) en dat zij maar in beperkte mate verplichtende elementen mogen bevatten (p. 273). Binnen die krijtlijnen

evenwel is er een reële en legale mogelijkheid, maar ook beslist een zin (p. 274) voor wetgeving op dit vlak.

Wetsontwerp 10 110 zal het echter niet meer kunnen zijn. Het is uitgeworpen door de Stichting van de Arbeid; het voldoet ook niet aan de zingeving, zoals ik die onder hiervoor beschreef.

Wat zijn de alternatieven, wanneer wetsontwerp 10 110 van tafel verdwijnt? Het Stichtingsadvies suggereert 'binnen de Stichting zelf een voorziening (te) creëren ten behoeve van conflictpartijen, ingeval zij op basis van wederzijdse vrijwilligheid een poging willen doen door bemiddeling en/of arbitrage het conflict tot een oplossing te brengen.' Die voorziening blijkt dan te bestaan uit 'het doen opstellen van een lijst van vertrouwenspersonen, die als bemiddelaar kunnen fungeren' en de inschakeling van het secretariaat van de Stichting van de Arbeid bij dergelijke bemiddelingsprocedures⁶⁵.

Het is nog minder dan wetsontwerp 10 110 al bracht. Op deze manier wordt de 'discipline' natuurlijk ook niet erg gekoesterd, want – ik zei het reeds – die 'discipline' heeft behoefte aan een permanent orgaan.

Wat dan wel? Een nieuw wetsontwerp? Pas op. Wij leven momenteel onder het gesternte van de 'deregulering'⁶⁶. Die wil, dat de noodzaak van wettelijke normen goed wordt overwogen – dat deed ik hierboven; de conclusie was voorzichtig-positief. Maar 'deregulering' wil bovendien, dat als het antwoord op de noodzaak van wetgeving al positief uitvalt, we nog eens goed rondkijken of er niet al wettelijke instrumenten bestaan om onze doeleinden te bereiken⁶⁷. Wie dat doet stuit op de Arbeidsgeschillenwet 1923.

Het was de bedoeling, dat deze sedert 1940 niet meer gebruikte wet zou worden ingetrokken bij de totstandkoming van de wettelijke regeling op de commissies van onderzoek werkstaking (wetsontwerp 10 110, art. 9). Wijst dat ontwerp-artikel 9 er niet op, dat de Arbeidsgeschillenwet 1923 nog steeds van kracht is? Zij 'leidt thans een sluimerend bestaan, al behoort zij tot het geldend recht', zegt Fase⁶⁸. Molenaar uitte zich genuanceerder. Toepassing van de paragrafen over de Rijksbemiddelaars, de bemiddelingsraad en de scheidsgerechten achtte hij zonder nadere wettelijke voorziening niet meer mogelijk⁶⁹, maar de paragraaf betreffende de onderzoekscommissies zou zijns inziens nog van kracht zijn⁷⁰. Hij⁷¹ en Rood⁷² preciseerden, dat de formele buitenwerking stelling door de Duitsers (op 1 november 1942 bij Verordening 114/1942) ongedaan werd gemaakt door het Besluit houdende vaststelling van het Besluit Bezettingsmaatregelen (d.d. 17 september 1944, Stb. E 93), doch – zo voegt Rood daaraan toe – 'bleef de wet sedertdien sluimeren'. Zij is 'feitelijk buiten effect gesteld door het BBA 1945'⁷³.

Goed, maar de relevante bepalingen van het BBA 1945 werden op hun beurt in 1970 formeel door de Wet op de Loonvorming ingetrokken. Rechtvaardigt dat niet de conclusie, dat minstens vanaf 1970 de gelding van de Arbeidsgeschillenwet formeel herleefd is? Of is die conclusie te legistisch?

Al bij sommige glossatoren komt men de opvatting tegen, dat leges niet alleen door een besluit van de wetgever maar ook door een aan de wetten tegengestelde gewoonte, welke consensus omnium heeft gekregen, afgeschaft kunnen worden⁷⁴.

Een voorbeeld daarvan is het wettelijke coalitie-verbod in Denemarken, dat nimmer werd ingetrokken, maar na 1848 door de feitelijke ontwikkeling zou zijn afgeschaft.

In het geval van de Arbeidsgeschillenwet moet men echter vaststellen, dat zij niet haar waarde kan hebben verloren door een tegengestelde gewoonte, welke 'consensus omnium' heeft gekregen.

De Arbeidsgeschillenwet 1923 kan bogen op een goede staat van dienst tot 1940 toe⁷⁵ – mijn oom sprak in 1932 van 'geslaagd en zegenrijk'⁷⁶. Tussen 1945 en ca. 1965 bleef de wet onbenut, omdat er in het kader van de geleide loonpolitiek 'geen behoefte aan bestond'⁷⁷ (ofschoon de titel van Rijksbemiddelaars, centrale figuren in die geleide loonpolitiek, zo uit de Arbeidsgeschillenwet afkomstig was!) en sedertdien heeft men via wetsontwerp 10 110 gesproken over een 'opvolger' van deze wet. Mij dunkt dan ook dat er te weinig argumenten zijn om te concluderen, dat de Arbeidsgeschillenwet door 'een tegengestelde gewoonte' afgeschaft zou zijn.

Het idee om de Arbeidsgeschillenwet weer eens van stal te halen werd in de zestiger en zeventiger jaren al geopperd door Van Esveld en Zonderland⁷⁸. Het enig wezenlijke argument tegen her-operationalisering van de Arbeidsgeschillenwet, dat de SER in zijn advies van 1968 naar voren bracht was, dat de organisatorische verhoudingen tussen de sociale partners sinds 1923 zo veranderd waren⁷⁹. Zo'n argument is evenveel waard als de constatering, dat het Bossche stadhuis dateert uit een tijd toen het gemeentebestuur nog niet zo ontwikkeld was als nu. Waar als een koe, maar het bewijst niets omtrent de vraag of het oude nu nog dienstbaar kan zijn.

Oude wetten zijn niet per definitie te versmaden, omdat zij oud zijn. Op sociaalrechtelijk gebied kunnen de wetten op de cao en op de algemeen verbindend verklaring van cao's bijv. nog best met hun tijd mee. De Arbeidswet en de Arbeidsbemiddelingswet mogen hun langste tijd gehad hebben, maar de Wet op de Arbeidsovereenkomst van 1907 blijkt nog altijd niet zo slecht of de ontwerpers van het NBW willen haar met maar ondergeschikte wijzigingen in het NBW opnemen.

En wie onleesbare nieuwe wetten als bijv. de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers ziet komt ook niet onder de indruk van eigentijdse wetgeving.

Mijn punt is dan ook, dat wij best eens zouden mogen kijken of de Arbeidsgeschillenwet wel zo'n prul is, slechts goed om weggeworpen te worden. Of dat zij anno 1985 nog een rol zou kunnen spelen in de Nederlandse collectieve arbeidsbetrekkingen.

De hypothese nader onderzocht

Het valt op, dat de Arbeidsgeschillenwet een scala van instituties en procedures aanbiedt, zowel van tijdelijke als van permanente aard. Ad hoc zouden er bemiddelingsraden, scheidsgerechten en commissies van onderzoek ingesteld kunnen worden. De permanente institutie die de wet bood, was de figuur van de Rijksbemiddelaar. Voor 1940 werd het land verdeeld in 4 districten, zodat er dus steeds vier Rijksbemiddelaars waren⁸⁰. Heden ten dage zou men wellicht eer aan benoemingen per bedrijfstak moeten denken, maar daar staat de wetstekst niet aan in de weg (art. 1, eerste lid).

Hoewel de wet de instelling van een bemiddelingsraad (artt. 10-21) als de meest normale methode van bemiddeling beschouwt, kwam het daar al voor 1940 maar zelden van. Meestal trad de Rijksbemiddelaar zelf op verzoek van partijen als bemiddelaar op⁸¹. Weliswaar is de wetstekst nog al dubieus over de vraag of de Rijksbemiddelaar tijdens zijn interventie 'voorstellen' mag doen, maar in de praktijk werd deze bevoegdheid nooit betwist⁸². De wet is dus flexibel genoeg: de Rijksbemiddelaar kan zich beperken tot 'tussenkomst' (artt. 3 t/m 9) van een meer verkennende aard en het eigenlijke bemiddelen overlaten aan anderen (de bemiddelingsraad ex artt. 10 t/m 21 of welke andere bemiddelaars dan ook), maar hij kan ook zelf desgevraagd de bemiddeling op zich nemen.

Zelf arbitrereren mogen de Rijksbemiddelaars niet (art. 29) en dat lijkt een wijze grenstrekking. Wil men tot arbitrage overgaan, dan biedt de Arbeidsgeschillenwet de procedure van artt. 22 t/m 44 aan, maar niets in de wet verplicht partijen om van die procedure gebruik te maken. Vervolgens kent de wet de mogelijkheid van de instelling van onderzoekscommissies voor stakingen, waarbij meer dan driehonderd werknemers betrokken zijn en het algemeen belang ernstig in het geding is. (artt. 45-50). En tenslotte was er een algemene adviesfunctie voor de Rijksbemiddelaars weggelegd (art. 51).

Het is dus variatie en soepelheid wat de klok slaat, maar vooral de figuur van een permanent functionerende Rijksbemiddelaar met ook een adviesfunctie voldoet precies aan hetgeen ik hierboven op pag. 274) aanpreef.

De Rijksbemiddelaar kan zich op basis van de wetstekst zowel met georganiseerde als met 'wilde' acties inlaten, zowel met stakingen als bezettingen, met stiptheids- of langzaam-aan-acties, enz. (zie de definitie van 'geschil' in art. 2, sub a) en dat lijkt mij een plezierige ruimte. Geschillen, waarbij minder dan vijftig werknemers betrokken zijn vallen in principe buiten de competentie van de Rijksbemiddelaar; een misschien niet meer zo zinvolle beperking en daarom zou bij reactivering der wet de Minister maar gebruik moeten maken van zijn bevoegdheid om de Rijksbemiddelaars ook beneden die grens machtiging te verlenen (zie art. 7, sub d). Voorts wil de Arbeidsgeschillenwet, dat de Rijksbemiddelaar zich buiten 'rechtsgeschillen' houdt en

zich dus beperkt tot belangengeschillen. (art. 7, eerste lid, sub c en d)⁸³. Persoonlijk houd ik dat niet voor zo'n slimme beperking, maar zij strookt nog steeds met de heersende leer over de rechtmatigheid van de werkstaking, dus à là.

De overheidssector valt buiten de werkingsfeer der wet (art. 60 AGW) en dat kan hedentendage ook niet storen, nu daarvoor net een eigen Advies- en Arbitragecommissie is ingesteld.

De Arbeidsgeschillenwet kent een verstandige subsidiariteit van het heteronome recht: de Rijksbemiddelaar onthoudt zich van verdere tussenkomst als hem blijkt, dat de eigen bemiddelaars of arbiters van de cao-partijen actief gaan worden (art. 7, eerste lid, onder a). Ook die beperking lijkt mij nog op en top modern.

Hoewel de Arbeidsgeschillenwet bij haar invoering van werkgeverszijde verguisd werd om zijn 'staatsocialistische tendensen'⁸⁴ biedt zij een uitermate vrijblijvend regime. Zeker, de Rijksbemiddelaar kan zich niet alleen gevraagd (art. 4), maar ook ongevraagd (art. 5) met een arbeidsgeschil bemoeien. En partijen bij het geschil zijn verplicht om desverzocht voor de Rijksbemiddelaar te verschijnen (art. 5, leden twee en drie). Maar dat is alleen een opdagingsplicht, gesanctioneerd door een boete van hoogstens zestig gulden (art. 57, eerste lid). Men is niet verplicht om met de Rijksbemiddelaar of met de tegenpartij te spreken, laat staan informaties te verschaffen⁸⁵. De Rijksbemiddelaar kan dan ook nog ongevraagd de partijen adviseren om bemiddeling of arbitrage toe te passen (art. 6), maar daarmee houdt het op.

Er bestaat hoegenaamd geen dwang op partijen om het stadium van bemiddeling of arbitrage in te treden, de Rijksbemiddelaar kan zich zelf ook niet ongevraagd op dat pad begeven en er is ook geen enkele dwang om zich te onderwerpen aan een uitspraak van bemiddelaars of arbiters⁸⁶.

Iets meer 'drang' zit er in de paragraaf, die handelt over de commissies van onderzoek, die de Minister bij ernstige, grootschalige arbeidsconflicten kan instellen. Zo'n commissie kan inzage vragen van 'de boeken . . . en van alle andere voor het onderzoek vereiste bescheiden' (art. 49) en de verplichting om daaraan te voldoen wordt met maximaal 6 mnd. hechtenis of 1000 gulden boete gesanctioneerd (art. 57, derde lid). Dit moet in 1923 de grote steen des aanstoots voor de werkgevers zijn geweest⁸⁷. Anno 1985 hoeft men daar wat minder van te schrikken. Krachtens de ontwikkelingen van ons ondernemingsrecht zijn tegenwoordig veel meer bedrijfsgegevens openbaar dan vroeger⁸⁸. Als deze paragraaf slechts met gepaste bescheidenheid operationeel wordt gemaakt is dit toch geen zwaar dwangmiddel te noemen.

De Arbeidsgeschillenwet beperkt de stakingsvrijheid formeel niet⁸⁹. Iets dergelijks was in 1923 nog wel gevreesd door het NVV en toen zijn hoofdmotief om zich tegen de wet te keren, maar in werkelijkheid heeft het bestaan van dit instrument nimmer afbreuk aan het stakingsrecht gedaan⁹⁰. Mij dunkt dat

bij het opnieuw operationeel maken van de Wet de Minister uitdrukkelijk zou moeten kenbaar maken, dat hij het ook op dit punt niet anders wenst.

Dubieuzer lijken mij de mogelijkheden, die de Arbeidsgeschillenwet de regering biedt om de Rijksbemiddelaars of een onderzoekscommissie instructies mee te geven (artt. 1, vierde lid, en 45, derde lid, AGW). Via die weg kan een regering bijv. proberen haar loonpolitieke streven kracht bij te zetten en daar zijn de sociale partners doorgaans niet van gediend. Reeds de vooroorlogse Rijksbemiddelaars liepen tegen dat probleem op⁹¹. In Groot-Brittannië is een dergelijke ervaring er de oorzaak van geweest, dat men in 1974/1975 de vroeger aan het Ministerie van Arbeid verbonden Conciliation Service in de nieuwe vorm van ACAS onafhankelijk van de overheid heeft gemaakt⁹².

Als in Nederland de Arbeidsgeschillenwet weer operationeel zou worden verdient het aanbeveling, dat de regering van meet af aan verzekert, dat zij zich van dergelijke beïnvloeding zal onthouden.

Bepalingen terzake van openbaarheid en beroep ontbreken in de Arbeidsgeschillenwet, maar wordt de wet daarin niet aangevuld door algemene regels, zoals die in de Wet Openbaarheid van Bestuur, de Wet AROB e.d.?

Van de Arbeidsgeschillenwet neemt het Rijk de uitvoeringskosten voor haar rekening en dat is mijns inziens terecht, omdat zo'n voorziening er komt vanwege het publieke belang bij vreedzame oplossing van arbeidsgeschillen. Hoog waren die kosten vroeger overigens niet: rond 1930 werd jaarlijks ca. f 15 000 aan deze wet uitgegeven⁹³. Hollandse zuinigheid liet zelfs niet toe, dat de Rijksbemiddelaar op 's Rijks kosten sigaren mocht aanbieden. En dat terwijl de Webbs in hun boek *Industrial Democracy* nog wel verhaald hadden van een Engelse bemiddelaar, die bijzonder gunstige resultaten wist te bereiken door de voortreffelijke lunches, die hij aan vertegenwoordigers van de partijen placht voor te zetten⁹⁴. Als zuiderling zou ook mij een wat grotere royaliteit aanspreken, wanneer de wet weer operationeel wordt gemaakt.

Overziet men het alles, dan kan de conclusie toch eigenlijk niet anders zijn, dan dat de Arbeidsgeschillenwet een prima stukje wetgeving is, dat best nog in deze tijd kan functioneren. Zij biedt alle instituties, permanente zowel als tijdelijke, die men zich maar kan wensen, in alle soepelheid aan. De hoeveelheid dwang is zo beperkt, dat er geen grondrecht mee geschonden wordt, maar ze geeft net zoveel 'aandrang' in de richting van vreedzame geschillenbeslechting als de belastingbetaler voor zijn – overigens zeer geringe offer – mag verwachten. Kan een voorbeeldiger wet nog geschreven worden?

Een aanbeveling

Als dat de uitkomst mag zijn van het onderzoek naar de geschiktheid van de Arbeidsgeschillenwet dan ligt de gevolgtrekking voor de hand: deze schone

slaapster dient gewekt te worden. De Minister zou een dergelijk voornemen kunnen aankondigen in de brief aan de Kamer, waarbij hij wetsontwerp 10 110 intrekt⁹⁵.

Dat wekken moet natuurlijk wel galant gebeuren, niet te abrupt dus. De 'reactivering' van de Arbeidsgeschillenwet dient te geschieden met een voorzichtigheid en geleidelijkheid, die borg staat voor de maatschappelijke aanvaarding daarvan. Een fasering is geboden.

Laten de te benoemen Rijksbemiddelaars in de eerste fase nog verre blijven van al die bedrijfstakken, waar de sociale partners een geregeld verkeer met elkaar onderhouden. Zij worden slechts benoemd voor die bedrijfstakken en ondernemingen, waarin al langer dan vijf jaar geen cao bestaat. Alleen dus voor de 'blinde vlekken' op de CAO-kaart van Nederland. Bij hun bemoeienis met die bedrijfstakken en ondernemingen ligt het accent op art. 51 AGW: bijstand aan werknemers en werkgevers om tot het afsluiten van cao's te komen.

De Rijksbemiddelaar-nieuwe-stijl heeft dus eer een onderhandelingenbevorderende dan een staking-beteugelende rol te spelen. Iets wat past in het kader van IAO-Verdrag 154 (betreffende bevordering van het collectief onderhandelen)⁹⁶. Want dat vraagt in art. 5, sub a, om maatregelen waardoor 'collectief onderhandelen mogelijk wordt gemaakt voor alle werkgevers en alle categorieën van werknemers'. Nederland beraadt zich nog over ratificatie van dit Verdrag. Welnu hier ligt een prima methodiek om het Verdrag op dit onderdeel al vast uit te voeren: de aanstelling van Rijksbemiddelaars voor de bedrijfstakken en ondernemingen, waarin het cao-overleg nog ontbreekt. Dat is overigens geen gering werkterrein. Het betreft naar schatting een-half tot een miljoen werknemers, vaak in nog niet eens zulke onbeduidende ondernemingen. Michelin in 's-Hertogenbosch behoorde bijv. tot voor kort nog tot deze categorie.

In deze eerste fase is de Rijksbemiddelaar dus primair cao-makelaar. Dat is een eerzaam handwerk, waarin hij/zij een heel positief image van de Rijksbemiddelaar kan vestigen. Aanvaringen met de grote, gevestigde organisaties van werkgevers en werknemers hoeven niet gevreesd te worden. De Rijksbemiddelaar zit hun immers niet in het vaarwater. Hij dient slechts belangen, die ook de hunne zijn.

In de tweede fase zou dan het werkterrein van de Rijksbemiddelaars verbreed kunnen worden tot die bedrijfstakken en ondernemingen, waar al wel cao's bestaan, maar waar die cao's geen eigen procedures van onderzoek, verzoening, bemiddeling en advies bevatten. Ik heb hiervoor doen uitkomen, dat Nederland mijns inziens krachtens art. 6, derde lid, van het ESH verplicht is voor dergelijke bedrijfstakken 'iets' te doen in deze sfeer. In noot 9 gaf ik aan, dat wij niet precies weten om welke bedrijfstakken dat gaat. Dat moet dus geïnventariseerd worden en daar kunnen de Rijksbemiddelaars in fase 1 al mee

beginnen. Zij kunnen voorts aftasten of uitbreiding van hun werkterrein tot die bedrijfstakken door werkgevers en werknemers op prijs gesteld wordt en de Minister dan gemotiveerde voorstellen doen.

Naast het voorafgaande kan de Minister bovendien al meteen duidelijk maken, dat hij ook §4 van de Arbeidsgeschillenwet (artt. 45-50) als 'levend' beschouwt: zijn bevoegdheid om commissies van onderzoek in te stellen in geval van ernstige stakingen. Het gaat hier slechts om een 'kan'-bepaling. In wetsontwerp 10 110 waren commissies van onderzoek gedacht voor *elke* georganiseerde staking. Dat laatste zou ook te veel van het goede zijn. In de open Nederlandse sociaal-economische verhoudingen, met een kritische pers, zijn de meeste arbeidsconflicten qua essentie van meet af volstrekt duidelijk. Het zijn vastgelopen gevallen van loven en bieden, die hoogstens om bemiddeling, maar niet om 'onderzoek' vragen. 'Onderzoek' is slechts aangewezen, wanneer een arbeidsgeschil losbarst over een kwestie, waarover partijen geheel tegenstrijdige feiten op tafel leggen. Stel, dat de KLM-piloten in staking gaan. De werkgever vindt, dat ze al goed betaald worden, maar zelf komen ze met een moeilijk te peilen betoog, dat er toch maar een schamel inkomentje voor ze overblijft. Dan is er goede grond voor de instelling van een enquête-commissie en dan zal ieder redelijk mens accepteren, dat de Minister van zijn bevoegdheden ex artt. 45-50 AGW gebruik maakt. Hij is daar trouwens ook parlementaire verantwoording voor schuldig. De enquête-mogelijkheid dus, maar alleen voor exceptionele omstandigheden⁹⁷, nl. wanneer de 'inzet' van een belangrijk arbeidsgeschil in de mist zit. De AGW biedt deze bevoegdheid; er is niets tegen om deze paragraaf onmiddellijk te reactiveren. Benutting ervan is iets anders. Die kan jaren uitblijven.

Bij deze drietraps-raket voor een nieuwe lancering van de Arbeidsgeschillenwet 1923 zou ik het voorlopig willen laten. Geen uitbreiding dus van het werkterrein van Rijksbemiddelaars tot dat gedeelte van het Nederlandse bedrijfsleven, waar men over autonome geschillenbeslechtsprocedures beschikt. De AGW als complementair instrumentarium. Primair blijven de autonome procedures en instituties. Misschien een weinig spectaculaire 'nieuwe start' voor de oude, trouwe AGW. Maar wie op het gebied van collectieve arbeidsbetrekkingen met de wet iets wil bereiken, moet bescheiden zijn – de regels uit Brecht's Driestuiversopera, die Bakels in zijn Schets boven het hoofdstuk Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie zette, waren heel ter snede. Grote plannen halen niets uit. Wetsontwerp 10.110 met zijn ambitie om voor *elke* georganiseerde staking meteen een commissie van onderzoek aan het werk te zetten, is daarvan het zoveelste bewijs.

Noten

- ¹ B.S. Frenkel – De Spanning in het arbeidsrecht, Deventer, 1974, p. 15.
- ² Kamerstuk 10 110.
- ³ Volgnr. 12 (verslag mondeling commissieoverleg) dateerde van 2 oktober 1972; daarna werd het Eindverslag van de Kamercommissie uitgebracht op 11 september 1980 (volgnr. 13); een Nota n.a.v. het Eindverslag is nimmer meer verschenen.
- ⁴ Vgl. de MvA Kamerstuk 13 932, volgnr. 8, p. 24 d.d. 18 augustus 1977 (Goedkeuringswet Bupo- en ESC-Verdragen); Kamerstuk 8606, E.K.-volgnr. 71b, p. 2 (Goedkeuringswet ESH); Brief van de Regering aan de Stichting van de Arbeid van 30 september 1980, opgenomen als bijlage I bij het Advies van de Stichting van de Arbeid omtrent de stakingsproblematiek, juni 1985.
- ⁵ M.G. Rood, Naar een Stakingswet?, Deventer 1978, p. 65/112 vermeldt, dat het ontwerp in 1969 als een 'verrassing' kwam, maar dat lijkt mij niet juist. De Regering had al op 30 juli 1965 aan de SER instelling van een bemiddelingsinstantie en oplegging van een verplichte afkoelingsperiode gesuggereerd. In zijn adviezen van 12 november 1965 en 15 maart 1968 verwierp de SER deze gedachte. In laatstgenoemd advies kwam hij met een eigen voorstel, dat grotendeels in wetsontwerp 10 110 zijn neerslag vond, vgl. Bosma c.s., Stakingsrecht ter sprake, Scheveningen, 1977, p. 131-132. Gelijk heeft Rood, p. 172-173, wanneer hij vermeldt, dat de Tweede Kamer redelijk positief reageerde al waren er bedenkingen. Zelf stond hij positief tegenover het wetsontwerp, mits aangevuld met een enkele bepaling m.b.t. de relatie tot het stakingsrecht (zie p. 129). Positief waren ook Van der Linden, Spelregels bij arbeidsconflicten, Scheveningen, 1976, p. 135-136 en W.J.P.M. Fase, Vijfendertig jaar loonbeleid, Alphen a.d. Rijn 1980, p. 215.
- ⁶ In het Eindverslag van de Kamercommissie, uitgebracht op 11 september 1980 (zie noot 3) leest men scepsis bij de PvdA tegen afhandeling en regelrecht verzet daartegen bij PPR en CPN; op 2 maart 1981 verzocht de Stichting van de Arbeid de Minister de behandeling van het wetsontwerp te doen opschorten zolang het overleg in de Stichting over de stakingsproblematiek nog gaande is; vgl. het in noot 4 genoemde Stichtingsadvies, p. 26.
- ⁷ Vgl. het in noot 4 genoemde advies, p. 28.
- ⁸ Vgl. over dit thema L. François – Le Non-droit du travail in: L'Hypothèse du non-droit, Luik, 1978, p. 87-104; ook P. v.d. Vorst in Revue de l'Université de Bruxelles, 1978/1-3, p. 77-83.
- ⁹ Frenkel, a.w. (noot 1) p. 14-15; navraag bij de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden van het Ministerie van Sociale Zaken leerde mij, dat er geen enkel actueel overzicht van dergelijke autonome geschillenbeslechtingsmechanismen in Nederland bestaat – een pijnlijk gemis voor de studie van dit thema. Wel geeft het First report of the Netherlands Government on the application of the European Social Charter, 's-Gravenhage, 1982, wat cijfers over geschillenregelingen in de cao's, maar die lijken ontleend te zijn aan een Loonbureau-rapport omtrent bepalingen inzake vredesplicht (opgenomen als bijlage III in het in noot 4 vermelde Stichtingsadvies). Zulke bepalingen bevatten niet noodzakelijkerwijze ook procedures van onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage.
- ¹⁰ Zie de tabel in H.L. Bakels, Schets van het Nederlandse Arbeidsrecht, 6e druk, p. 205.
- ¹¹ De nog steeds klassieke studie van het Bureau International du Travail – La Conciliation et l'Arbitrage des Conflicts du Travail, Genève, 1933, onderscheidde tussen 'la conciliation, la médiation, la décision arbitrale et l'enquête' (p. 10-13), maar erkende, dat men een en ander wel kon onderscheiden, doch moeilijk scheiden; zie over deze begrippen ook O. Kahn-Freund, Labour and the Law, London 1977, 2e druk, p. 98-99.
- ¹² Vgl. Kahn-Freund, a.w. (noot 11) p. 99, noot 22.
- ¹³ Wet van 16 april 1887 tot instelling op lokaal niveau van nijverheids- en arbeidersraden op

- paritaire basis, o.m. met het doel arbeidsconflicten bij te leggen of te voorkomen; de wet was sterk geïnspireerd door het Britse voorbeeld van 1872; vgl. ook de BIT-studie (noot 11) p. 221-222).
- 14 Wet van 29 juli 1890 tot oprichting van de zgn. Gewerbegerichte, zie Söllner, *Arbeitsrecht*, 7e druk, Stuttgart, 1980, p. 103-104.
 - 15 Wet van 27 december 1892 op de vrijwillige bemiddeling en arbitrage, zie G.H. Camerlynck/G. Lyon-Caen, *Droit du Travail*, Dalloz, 1976, p. 700; A. Brun/H. Galland, *Droit du Travail*, 2e druk, Deel II, Parijs 1978, p. 528; BIT-studie (noot 11), p. 209-210/213/219.
 - 16 Aan de Probitviri, ingesteld bij wet van 15 juni 1893 werd de bevoegdheid meegegeven om bij arbeidsgeschillen bemiddelend, verzoenend en arbitrerend op te treden; vgl. de BIT-studie (noot 11), p. 470-475; ook de Camere del lavoro bevorderden arbitrage.
 - 17 Wet van 2 mei 1897 op de Kamers van Arbeid, Stb. 1897, 141; ingetrokken bij wet van 24 december 1922, Stb. 626, jo. KB 14 december 1922, Stb. 676; vgl. M. Rood, a.w. (noot 5), p. 50-54/65; Molenaar, *Arbeitsrecht*, Deel I, Zwolle, 1953, p. 311-312; A. Spruit, *Stakingsrecht*, 1955, p. 126-132; M.G. Levenbach in *Nederlands Bestuursrecht*, hfdst. *Arbeid*, Alphen a/d Rijn, 1964, p. 443-444.
 - 18 W. Galenson, *The Danish System of Labor Relations*, Cambridge(Mass), 1952, p. 107-116; P. Jacobson in *Encyclopedia of Labour Law*, Ch. Denmark, p. 25.
 - 19 Zie Kahn-Freund, a.w. (noot 11), p. 99-103; E.P. de Jong, *Een inleiding tot het denken over arbeidsconflictenrecht*, Deventer, 1976, p. 45.
 - 20 Zie BIT-studie (noot 11), p. 180-181/471-472.
 - 21 *Verordnung über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestellten-Ausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten* vom 23.12.1918, zie tekst in W. Blanke, *Kollektives Arbeitsrecht*, Reinbek bei Hamburg, Deel I, p. 193-194.
 - 22 *Verordnung über das Schlichtungswesen* van 30 april 1923, vgl. Blanke, a.w. (noot 21) p. 230-235; zie ook BIT-studie (noot 11), p. 276-314.
 - 23 O. Kahn-Freund, a.w. (noot 11), p. 97/103-111; K.W. Wedderburn, *Worker and the law*, 2e druk, Harmondsworth, 1971, 198-199/396; E.P. de Jong, a.w. (noot 20), p. 44.
 - 24 Zie BIT-studie (noot 11) p. 392-399.
 - 25 Wet van 4 mei 1923, Stb. 1923, 182; vgl. M. Rood, a.w. (noot 5), p. 50-54/65; J.P. Windmuller/C. de Galan – *Arbeidsverhoudingen in Nederland*, 2e druk 1977, p. 57; W.J.P.M. Fase, CAO-Recht, Alphen a/d Rijn, 1982, p. 17; M.B. Vos – *Arbeidsgeschillenwet*, 1923; J.G. Schlingemann – *Het voorkomen en beslechten van arbeidsgeschillen*, diss. Delft, 1933; R.J. Erdbrink – *30 jaar Rijksbemiddelaars*, in *ESB* 1954, p. 554-556/590-594; Spruit, (a.w. noot 17) p. 132-135; M.G. Levenbach, a.w. (nr. 17), p. 455-456.
 - 26 KB van 5 mei 1926, geamendeerd bij KB van 25 november 1929.
 - 27 Vgl. A. Kayser in *Staking en Uitsluiting*, EGKS-Publicaties over het arbeidsrecht, Luxemburg 1961, p. 327.
 - 28 Vgl. A. Brun/H. Galland, a.w. (noot 15) p. 528-531.
 - 29 In de *legge-Rocco* van 3 januari 1926, zie BIT-studie (noot 11) p. 476-498.
 - 30 In *Order* 1305, zie Kahn-Freund, a.w. (noot 11) p. 119.
 - 31 In de *Besluitwet* van 9 juni 1945 op de Paritaire Comité's werd het voorkomen of beslechten van arbeidsgeschillen aan deze comité's opgedragen; in de *Wet op de Collectieve Arbeids-overeenkomsten en de Paritaire Comité's* van 5 december 1968 werd dit gecontinueerd (art. 38); zie J. Petit, *De Collectieve Arbeidsovereenkomst en de Paritaire Comité's*, Brussel, 1969, p. 268-269; vanaf 1945 wordt door de Regering een aantal zgn. 'sociale bemiddelaars' in dienst gehouden – hun statuut werd geregeld in KB's van 27 juli 1964 resp. 23 juli 1969 – die het voorzitterschap van de Paritaire Comité's bekleeden; hier vloeien dus autonome en heteronome methodes ineen; vgl. P. de Maynk – *Het standpunt en de zending van de sociale bemiddelaars*, *Arbeidsblad* 1979, p. 521-563.

- ³² Het Groothertogelijk Besluit van 6 oktober 1945 actualiseerde de bestaande voorziening m.b.t. onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage; de nationale arbeidsraad werd omgedoopt in het Office National de Conciliation, nu opgenomen in de cao-wet van 12 juni 1965, art. 7, zie Kravaritou-Manitakis, in Th. Mayer-Maly e.a. – Kollektivverträge in Europa, München/Salzburg 1972 p. 136-137/144.
- ³³ Zie Galenson, a.w. (noot 18), p. 109.
- ³⁴ In 1969 nog eens aangepast, zie M. Redmond in Encyclopedia for Labour Law, Ch. Ireland, p. 53/178-181.
- ³⁵ Kontrollratsgesetz Nr. 35 über das Ausgleichs- und Schiedsverfahren in Arbeitsstreitigkeiten van 20 augustus 1946; tekst in W. Blanke, Kollektives Arbeitsrecht, Reinbek bei Hamburg, Deel II, p. 166-167/244; A. Söllner, a.w. (noot 14), p. 104-106; zie ook Van der Linden, a.w. (noot 5), p. 133.
- ³⁶ De cao-wet van 11 februari 1950 bevatte ook bepalingen m.b.t. bemiddeling en arbitrage-procedures; voorts decreten van 5 mei 1955 en 26 juli 1957 en de wet van 26 juli 1957 m.b.t. 'onderzoek' van arbeidsgeschillen; zie Camerlynck/Lyon-Caen, a.w. (noot 15), p. 700/706; Brun/Galland, a.w. (noot 15), p. 532-544; Rood a.w. (noot 5), p. 146; V.d. Linden, a.w. (noot 5), p. 126-127; in 1971 en 1982 zijn deze bepalingen nog weer eens herzien (in 1982 verdwenen de meeste verplichtende aspecten), vgl. J.C. Javillier, Les réformes du Droit du Travail depuis le 10 mai 1981, 2e druk, Parijs, 1984, p. 348-350.
- ³⁷ Kahn-Freund, a.w. (noot 11), p. 99-121; V.d. Linden, p. 119-121.
- ³⁸ Zo wordt nu in toenemende mate ingezien, dat men bij arbeidsconflicten moet onderscheiden tussen individuele en collectieve conflicten en tussen rechtsgeschillen en belangengeschillen. Menige nieuwe wettelijke regeling gaat van dergelijke onderscheidingen uit, vgl. ook BIT-studie (noot 11), p. 22-23.
- ³⁹ BIT-studie (noot 11), p. 222/224-225; vgl. ook B.S. Chlepner-Cent ans d'histoire sociale en Belgique, Bruxelles 1972, p. 317.
- ⁴⁰ Zij het, dat de wetgevingen in deze landen ook niet vrij bleven van elementen van 'lichte drang'; wat de Nederlandse wet van 1923 betreft, zie hierna; wat de Deense regeling betreft wordt gewezen op het feit, dat partijen verplicht zijn te verschijnen voor de Rijksbemiddelaar; niet-opkomst wordt echter niet bestraft; voorts kan in dit land de Rijksbemiddelaar als conditie voor zijn tussenkomst verlangen, dat het arbeidsconflict maximaal een week wordt opgeschort, zie BIT-studie (noot 11), p. 73/393-394.
- ⁴¹ Vgl. T. Treu in Encyclopedia of Labour Law, Ch. Italy, p. 174-175; is er daar nog wel art. 23a van het Presidentiële besluit no. 520 van 19 maart 1955, dat de bureaux voor arbeid en werkgelegenheid, nevenorganen van het Ministerie van Arbeid, de bevoegdheid toekent om te bemiddelen in arbeidsconflicten, vgl. L. Mengoni in EGKS-studie (noot 27), p. 291/292; Voorts zijn hier ook de Pretori actief in dit vlak, zie B. Veneziani – La mediazione dei pubblici poteri nei conflitti collettivi di lavoro, Bologna, 1972.
- ⁴² De 'autonome' procedures worden hier gestimuleerd door centrale accoorden van 1950 en 1954 (Margarethenhof-Abkommen), vgl. Th. Ramm, in Encyclopedia for Labour Law, Ch. Fed. Rep. Germany, p. 201-202; maar ook speelt hier een rol de tendens in de stakingsrecht-spraak om a) het bestaan van zo'n procedure als element mee te nemen in de beoordeling van de vraag of een staking 'verhältnismässig' is en b) stakingen voor onrechtmatig te houden, zolang een dergelijke procedure niet is uitgeput, vgl. Blanke a.w. (noot 35), p. 279, die daar melding maakt van BAG 24 april 1971 en BAG 31 oktober 1971; zie ook Söllner, a.w. (noot 14), p. 88.
- ⁴³ Vgl. Blanpain, a.w. (noot 31) p. 310-312.
- ⁴⁴ Les procedures de conciliation officielle, de méditation, d'arbitration sont mortes, schreven Camerlynck/Lyon-Caen, a.w. (noot 15), p. 711; negatief ook M. Despax in Encyclopedia for Labour Law, Ch. France, p. 215/217.

- ⁴⁵ Zie (beknopt) Molenaar, *Arbeidsrecht*, Deel IIA, Zwolle, 1957, p. 1119-1121; zie het idee van 'gemeenschap' als motief voor heteronome procedures van onderzoek, verzoening, bemiddeling en arbitrage ook genoemd in de BIT-studie (noot 11), p. 8.
- ⁴⁶ Aldus in 1929 de eerste voorzitter van het Britse Industrial Court, Lord Almulree, vgl. Kahn-Freund, a.w. (noot 11), p. 106; in 1933 schreven de auteurs van de BIT-studie (noot 11), p. 5: 'La conciliation et l'arbitrage ont donc un rôle qui en un certain sens peut se comparer à celui du préteur romain, lequel créait le droit par seul jeu de ses édits'. Een dergelijke verwachting putte Levenbach uit de ervaring, die de arbiters opdeden met de Landbouw-crisiswetgeving, vgl. M.G. Levenbach in *Rechtvaardig Arbeidsloon*, geherpubliceerd in 'Arbeidsrecht', Alphen a/d Rijn, 1951, p. 185-195.
- ⁴⁷ Zie dit nader uiteengezet in mijn *Grenzen aan de regelingsmacht der CAO-partijen*, publicatie no. 32 van de Ned. Ver. voor Rechtsvergelijking, Deventer, 1982, p. 39-42.
- ⁴⁸ Zie dit nader uiteengezet in mijn *Towards Community Action on Strike Law?* in *CMLR* 1978, p. 144-146.
- ^{48a} Vgl. L. Betten. *The Incorporation of fundamental rights in the legal order of the european communities*, Den Haag, 1985, p. 194/216; in 1972 werd dit standpunt nog onderschreven door Hordijk namens het Overlegorgaan van de drie vakcentrales op de hoorzitting over wetsontwerpen 10 110 en 10 111, vgl. H. v. d. Berg/P. Fortuyn en T. Jaspers – *De ontwikkeling van het stakingsrecht in Nederland*, Nijmegen 1978, p. 137.
- ⁴⁹ Zie pag. 28 van het in noot 4 genoemde Stichtingsadvies; daarnaast wordt als tweede argument genoemd 'de te brede taakopdracht aan de commissies van onderzoek' en dat wordt ondersteund met een zin uit de MvT bij wetsontwerp 10 110: 'Aldus is bemiddeling een onzekere factor geworden en aan het initiatief van partijen onttrokken'. Inderdaad een omineuze zin, maar die moet op een misverstand berusten; het is namelijk een zin, die letterlijk voorkwam in het SER-Advies over het stakingsrecht van 1968, maar in een heel andere context, zie *Bosma c.s.*, a.w. (noot 5), p. 131-132; het tweede argument is dus niet als een echt bezwaar op te vatten, omdat punt het ongetwijfeld bij navraag door de Regering geredresseerd zou zijn.
- ⁵⁰ Een vrees, die vertolking vond bij Roethof in *Bosma c.s.*, a.w. (noot 5), p. 96-97/99 en ook in de PvdA-opvatting in het eindverslag op wetsontwerp 10 110 (stuk volgnr. 13, p. 2) doorklonk.
- ⁵¹ Te weten de uitspraak, dat het niet nakomen van de meldings-, informatie of opdagingsverplichting 'element van oordeelsvorming' kan vormen voor de rechter, die tot een oordeel over de rechtmatigheid van een staking geroepen wordt (laatste zin MvT); p. 28 van het in noot 4 genoemde Stichtingsadvies releveert deze passage ook.
- ⁵² Zo wees Frenkel, a.w. (noot 1), p. 18 op de mogelijkheid, dat de rechters het vrijblijvende karakter van het oordeel van de commissies van onderzoek ongedaan maken langs de weg van een rechterlijke uitspraak. Dit moest z.i. 'voorkomen worden'.
- ⁵³ A.w. (noot 1), p. 17; idem in *Bosma c.s.*, a.w. (noot 5), p. 18/99; scepsis daartegen bij Rood, a.w. (noot 5), p. 173, die een iets gematigder tekstvariant presenteerde, nl: 'te beletten, dat het enkele instellen van het onderzoek aangegrepen kan worden om een tijdelijk verbod van een staking door de rechter uit te lokken.' PvdA en D'66 hebben in het eindverslag op wetsontwerp 10 110 (stuk volgnr. 13, p. 2/4) uitdrukkelijk gevraagd naar het oordeel van de regering over de visie van Frenkel.
- ⁵⁴ Zie het in noot 4 genoemde Stichtingsadvies, p. 28; het wordt op die plaats 'ondersteund' door een voetnoot, waarin gezegd wordt, 'dat dit uitgangspunt ook door de toenmalige minister van Sociale Zaken in de adviesaanvraag aan de Stichting van de Arbeid is aanvaard', maar als men die adviesaanvraag (opgenomen als bijlage I) doorleest, komt men niets van dien aard tegen!

- ⁵⁵ Verdrag van 19 juni 1981, Trb. 1981, 242 en 1982, 99; zie over de voornemens terzake van goedkeuring van dit verdrag Kamerstuk 17 635.
- ⁵⁶ Zie de Conclusions I van het Deskundigencomité, p. 37.
- ⁵⁷ Zie mijn kritische opmerkingen in noot 9.
- ⁵⁸ M.n. Zonderland oefende deze kritiek uit; zie de discussie daarover tussen hem en Frenkel in Bosma c.s., a.w. (noot 5), p. 48-52/100-102; deze kwestie vormde ook een belangrijk punt in de schriftelijke voorbereiding van het wetsontwerp, zie Bosma c.s., a.w. (noot 5), p. 135-136; zie ook het eindverslag op wetsontwerp 10 110, volgnr. 13.
- ⁵⁹ Om slechts een kleine greep te doen: M.G. Trachte - De vrijwillige regeling van collectieve arbeidsconflicten, (Belgisch) Arbeidsblad 1969, p. 991-1016; B. Veneziani, a.w. (noot 41); J.F.B. Goodman en J. Krislov - Conciliation in industrial disputes in Great Britain, in British journal of industrial relations, 1974, p. 327-351; O. Bouchet - L'arbitrage des conflits du travail aux Etats Unis, Droit Social 1976, p. 285-293; P. Viano - Le rôle de l'inspection du travail dans le règlement des conflits collectifs, Droit Social 1977, p. 94-98; H. Touzard - Propositions visant à améliorer l'efficacité de la médiation dans les conflits du travail, Droit Social, 1977, p. 87-93; A. Pankert - Settlement of labour disputes in essential services, Int. Labor Review 1980, p. 723-737; R. Miller - Compulsory impasse procedures: recent American experience, Industrial Relations Journal 1979-1980, p. 43-48.
- ⁶⁰ P.K. Kienast - Resolving bargaining disputes: are there alternatives to the strike? in SMA 1977, p. 684-685.
- ⁶¹ SMA 1984, p. 834.
- ⁶² Vgl. Weddigen - Angewandte Theorie der Schlichtung, in Jahrbuch für Nationalökonomie und Statistik, maart 1929.
- ⁶³ De Volkskrant van 6 juni 1985, p. 8.
- ⁶⁴ Kahn-Freund, a.w. (noot 11), p. 113.
- ⁶⁵ Zie het in noot 4 genoemde Stichtingsadvies, p. 29-30.
- ⁶⁶ Kamerstukken onder nr. 17 931.
- ⁶⁷ Vgl. rapport Commissie Vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen, o.l.v. mr. L.A. Geelhoed, Kamerstuk 17 931, nr. 9, p. 79: 'Indien een eventueel, reeds beschikbaar instrumentarium kennelijk niet adequaat wordt geoordeeld moet worden nagegaan wat daarvan de oorzaken zijn. In het algemeen verdient het... de voorkeur gebruik te maken van reeds aanwezige bestuurlijke instrumenten, die desgewenst op het nieuw gesignaleerde (of gewijzigde) maatschappelijke verschijnsel kunnen worden toegesneden.'
- Vgl. ook de Regerings-Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving, Kamerstuk 17 931, nr. 46, p. 3, toetsingspunt nr. 1, waar o.a. gezegd wordt: 'Daarbij dient tevens te worden overwogen of het ontwerpen van nieuwe of gewijzigde regelgeving het meest geëigende instrument is of dat veeleer de voorkeur moet worden gegeven aan het toepassen van bestaande bestuurlijke instrumenten, waarvoor reeds een adequate wettelijke basis bestaat, of waarvoor een wettelijke basis niet vereist is.'
- Het is overigens opmerkelijk, dat in alle studies in het kader van de deregulering de Arbeidsgeschillenwet en het wetsontwerp Commissies van onderzoek werkstaking buiten beschouwing zijn gebleven.
- ⁶⁸ W.J.P.M. Fase, a.w. (noot 25), p. 17; M.G. Levenbach, a.w. (noot 17) p. 456/512 sprak van een 'slapende wet'; *idem* a.w. (noot 25) p. 406-407.
- ⁶⁹ A.N. Molenaar, a.w. (noot 45), p. 1157; dezelfde auteur herinnert er echter op p. 1160 aan hoe nog in 1950 bij de Wet op de bedrijfsorganisatie art. 5 AGW werd gewijzigd en dat duidt er m.i. dan toch op, dat men er in die tijd nog van uitging, dat zelfs ook deze paragrafen geldend recht waren.
- ⁷⁰ A.N. Molenaar, a.w. (noot 45), p. 1162-1163; zie ook A.N. Molenaar in de EGKS-studie, (noot 27), p. 367.

- 71 A.N. Molenaar, a.w. (noot 45), p. 1162-1163.
- 72 M.G. Rood a.w. (noot 5), p. 52.
- 73 Idem, p. 50.
- 74 NJB 1984, p. 1195.
- 75 A.C. Josephus Jitta – Tien Jaren Practijk van de Rijksbemiddelaars, Groningen, 1934, waar hij op p. 6 vermeldt, dat in 1934 al meer dan 1000 geschillen onder toepassing van deze wet waren behandeld. Positief ook Molenaar, a.w. (noot 45), p. 1157-1160.
- 76 Minister T. Verschuur, Handelingen TK 1932-1933, p. 140.
- 77 Molenaar, a.w. (noot 45), p. 1159-1160.
- 78 Zie Bosma, c.s., a.w. (noot 5), p. 49-50/132. *Dok Coll v Rijksb. Afdel. Arb. versch. B Feijne diss p 507*
- 79 Vgl. Kamerstukken 10 110, vlgnr. 3 (MvT) p. 3/4.
- 80 A.N. Molenaar, a.w. (noot 45), p. 1154.
- 81 A.C. Josephus Jitta, a.w. (noot 78), p. 21.
- 82 A.C. Josephus Jitta, a.w. (noot 78), p. 36-38; A.N. Molenaar, a.w. (noot 45), p. 1155-1156.
- 83 A.C. Josephus Jitta, a.w. (noot 78), p. 63; A.N. Molenaar, a.w. (noot 45), p. 1147.
- 84 A.C. Josephus Jitta, De praktijk van de Arbeidsgeschillenwet, 's-Gravenhage, 1929, p. 7.
- 85 A.C. Josephus Jitta, a.w. (noot 78), p. 10.
- 86 A.C. Josephus Jitta, a.w. (noot 78), p. 22-23.
- 87 A.N. Molenaar, a.w. (noot 45), p. 1163-1164; J. Windmuller/C. De Galan, a.w. (noot 25), p. 52.
- 88 Vgl. bijv. de wetgeving op de Jaarrekening, op de ondernemingsraden en op het (ondernemings)enquêterecht art. 351, 2e lid Boek 2 NBW.
- 89 M.G. Rood, a.w. (noot 5), p. 173.
- 90 J. Windmuller/C. De Galan, a.w. (noot 25), p. 57.
- 91 A.C. Josephus Jitta, a.w. (noot 78), p. 15-20.
- 92 Zie ook Kahn-Freund, a.w. (noot 11), p. 108/116; zie voorts over dit probleem de BIT-studie, p. 9-10.
- 93 A.C. Josephus Jitta, a.w. (noot 78), p. 70.
- 94 A.C. Josephus Jitta, a.w. (noot 78), p. 24.
- 95 Een brief, die uiteraard wel de Raad van State en de SER moet passeren en het voornemen van de Minister vatbaar maakt voor parlementaire controle.
- 96 Zie noot 55.
- 97 Zo is het destijds ook door de wetgever bedoeld, zie Molenaar, a.w. (noot 45), p. 1170-1172; voordien waren er nog speciale wetten nodig om een enquêtemissie in te stellen, zoals bijv. n.a.v. de spoorwegstaking 1903, zie Stb. 11 april 1903, nr. 103.