HET ONTWERP ENER NIEUWE HUIS-ARBEIDSWET

DOOR MR E. TINGA

Het septembernummer maakte reeds melding van het feit, dat de Staatssecretaris van Sociale Zaken aan de S.E.R. advies vroeg over een *nieuwe Huisarbeidswet* [1]), waarvan de bedoeling is dat deze de Huisarbeidswet 1933 zal vervangen. Daarbij werd reeds opgemerkt dat het nieuwe ontwerp uitgaat van een algemeen verbod. Het onderstaande wil een kort overzicht zijn van hetgeen er aan de hand is.

Het ontwerp gaat dus uit van een algemeen verbod van huisarbeid, niets minder.

Het verrichten van arbeid is een van de primaire rechten van de mens en de Katholieke Werkgever wijst er dan ook op, dat men bij zo'n algemeen verbod van goeden huize moet zijn. Het lijkt nuttig, het verbod van huisarbeid eens naast andere arbeidsverboden te plaatsen, welke hun grond vinden in de arbeidersbescherming. Daar zijn bijv.:
een verbod van kinderarbeid;
een verbod van arbeid, welke bij algemene maatregel van bestuur als gevaarlijk of schadelijk voor de gezondheid is aangewezen, geldende voor jeugdigen en vrouwen;
een verbod van arbeid boven de 48 uren (behoudens uitzonderingen en vergunning);
een verbod van huisarbeid die bij a.m.v.b. als gevaarlijk, schadelijk voor de gezondheid of onzedelijk is aangewezen.

Arbeidsverboden zijn dus niets bijzonders, maar zoals vanzelf spreekt, men kan een rood lijntje (sterretje) passeren. Het zoëven als laatste genoemde voorbeeld zal de lezer wel treffen, omdat het duidelijk maakt dat thans reeds een beperkt verbod van huisarbeid van kracht is. Artikel 3 van de geldende Huisarbeidswet 1933 geeft de mogelijkheid op grond van gevaar voor de gezondheid, de zedelijkheid of het leven bepaalde huisarbeid te verbieden. Van die mogelijkheid is gebruik gemaakt — om een enkel voorbeeld te noemen — ten aanzien van het plakken van gummi-artikelen en het bewerken, sorteren en verpakken van celluloidwaren (brandgevaar), het behandelen van vuil wasgoed, het behandelen van lompen en ander afval en het schilderen en beschilderen van aardewerk en biscuit (het laatste sinds 1950). Ook is van de mogelijkheid om te verbieden gebruik gemaakt om bij het verrichten van bepaalde soorten huisarbeid bepaalde eisen van verlichting en verwarming in acht te doen nemen. Zo is bijv. het schoenstikken en het naaien op kaartjes van knopen slechts toegestaan als het vertrek waarin de huisarbeid wordt verricht, voldoende is verlicht en verwarmd.

[1]) Brief van de Staatssecretaris aan de Soc.-Ec. Raad van 25 mei 1956.

Opmerkelijk is dat het op grond van de huidige wet aanwijzen van bepaalde soorten huisarbeid ten einde daarop het verbod van toepassing te doen zijn nog voortgang vindt, terwijl uit de Kamerstukken blijkt dat allang aan de voorbereiding van een algemeen verbod wordt gewerkt. In 1953 kondigde de Minister aan dat een voorontwerp van een nieuwe huisarbeidswet binnenkort gereed zou zijn [2]); op 2 januari 1956 vraagt de Staatssecretaris aan de S.E.R. advies over een aanvulling van de verbodsbepalingen ex artikel 3 van de Huisarbeidswet 1933; op 25 mei 1956 vraagt de Staatssecretaris de S.E.R. om advies inzake het ontwerp van de nieuwe wet met zijn algemeen verbod. Blijkbaar houdt men er ten Departemente rekening mee dat de reis welke het ontwerp van wet nog heeft te maken van langere duur kan zijn. Pessimisme? Mij lijkt een rijp beraad gewenst, want naast de verbeteringen die het ontwerp wil brengen, staat toch de reeds gesignaleerde principiële kant.

Alvorens op die verbeteringen in te gaan, is het, dunkt mij, van belang, na te gaan, hoe het verbod is bedoeld. In de moderne staat kennen wij immers vele soorten verboden: vanaf de rigoureuze, absolute tot de verboden die enkel nopen tot het „halen van formulieren".

Absoluut wil het algemene verbod van huisarbeid zeker niet zijn. In 1953 sprak de Minister in de Memorie van Antwoord [2]) van een algemeen verbod met de mogelijkheid van uitzonderingen voor bepaalde bedrijfstakken en bepaalde gevallen. Werd toen nog van „uitzonderingen" gesproken, nu luidt het verbod: „Het is verboden huisarbeid te doen verrichten zonder dat een vergunning is afgegeven". Het zo in een adem noemen van verbod en vergunning geeft toch wel een aanwijzing dat de bedoeling voorzit, door middel van het hanteren van een vergunningsstelsel de zaak „in de hand te houden". Andere bepalingen van het ontwerp bevestigen deze strekking. Met een bedoeling om slechts uitzonderingen op het verbod toe te staan, strookt niet, dat het ontwerp uitgebreide regelen geeft omtrent hetgeen bij de toegestane huisarbeid in acht moet worden genomen. In dit verband moge worden gewezen op: een verbod van kinderarbeid, de mogelijkheid tot het stellen van veiligheidsvoorschriften bij a.m.b.v., enkele regels die gelden met betrekking tot het tussen de huisarbeider en zijn werkgever gesloten contract, de mogelijkheid om regelingen van lonen en arbeidsvoorwaarden tot stand te brengen in de geest, zoals dit thans door het College van Rijksbemiddelaars geschiedt.

Op enkele van deze figuren kom ik straks terug. Het feit echter dat de wetgever al deze onderwerpen in zijn ontwerp een plaats gaf, maakt duidelijk dat het accent van de verbodsbepaling niet zozeer is gelegen op het verbod zelf als wel op het vergunningsstelsel.

Evenwel, de Toelichting maakt duidelijk, dat zeker niet alle huisarbeid zonder meer voor vergunning in aanmerking komt. Als voor vergunning in aanmerking komend noemt de toelichting: de gevallen, waarin sociaal aanvaardbare toestanden heersen (op de positieve werking die in dezen van het verbod kan uitgaan kom ik straks terug) en de arbeid van onvolwaardige,

[2]) Memorie van Antwoord. Rijksbegroting voor 1953, Hoofdstuk XII, pag. 9.

invalide en andere aan huis gebonden personen. Voorts, zo zegt de Toelichting, „dient men mede rekening te houden met die categorieën van huisindustrie, waaraan weliswaar uit sociaal oogpunt weinig waardering toekomt, maar welke toch economisch onmisbaar zijn: er zijn industrieën, welke gedurende zeer korte perioden aan vele handen werk geven als gevolg van seizoenarbeid; het onderbrengen van alle daarvoor nodige werknemers in fabrieksgebouwen zou wellicht de investering van te grote kapitalen vergen". Zo wordt dus ook plaats gelaten aan economische argumenten.

De vergunningen worden gegeven door het districtshoofd van de Arbeidsinspectie en — voor groepen van ondernemingen — door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

In het voorgaande is in algemene zin gesproken van een verbod van huisarbeid. Ik moet nu preciseren. Het verbod richt zich niet tot de huisarbeider, maar tot zijn opdrachtgever. Het is verboden huisarbeid te *doen* verrichten, waaronder dan wordt begrepen het opdracht geven, het uitgeven van voorwerpen of stoffen en het kopen of op andere wijze zich verwerven van goederen waaraan huisarbeid is verricht. [3])

De huisarbeider zelf, die arbeid verricht waarvoor geen vergunning is afgegeven, zal vrijuit gaan. De Memorie van Toelichting noemt als reden hiervoor: „daar deze maar al te dikwijls uit financiële noodzaak handelt". Ik meen dit zo te moeten begrijpen: Tegenwoordig wordt huisarbeid verricht in het verborgen; zou de arbeider strafbaar zijn, dan zal hij „clandestien" gaan werken zonder dat men het hem kwalijk kan nemen.

Het thans geldende Huisarbeidsbesluit bedreigt de werknemer die het verbod overschrijdt wél met straf, doch voor zover mij bekend, is van straffen nooit gekomen.

Nu de aard van het verbod en de vraag tot wie het zich richt zijn besproken en daarmee de koers die het ontwerp volgt al enigszins is omlijnd, moge iets worden gezegd omtrent het motief dat tot de nieuwe opzet dreef.

Het motief is geen andere dan dat de overheid op grond van de tegenwoordige wet, de euvelen die aan de huisarbeid kleven onvoldoende kan bestrijden. Die euvelen worden in de Memorie van Toelichting nogmaals genoemd. Daar zijn de lange en vooral onregelmatige werktijden, de kinderarbeid, onhygiënische en onveilige toestanden en tenslotte een grote mate van bestaansonzekerheid. Ook wijst de Memorie van Toelichting erop dat dikwijls het sociale niveau van een gezin aanmerkelijk daalt zodra wordt overgegaan tot het verrichten van huisarbeid.

Er zijn bedrijfstakken, zoals de maatkleding, waar geen bedenkingen zijn tegen de huisarbeid. Er zijn er veel meer waar een teveel aan werk door het doen verrichten van huisarbeid wordt opgevangen. Daar komen vaak wel enkele sombere zijden aan het licht. Voorts zijn er bedrijfjes die op het doen verrichten van huisarbeid zijn gericht omdat dit een goedkope, weinig kapitaalintensieve wijze van produceren is. Sommige daarvan bewegen zich „aan de zelfkant".

[3]) Deze opsomming is in het nieuwe ontwerp vrijwel ongewijzigd overgenomen uit de thans geldende wet.

Huisarbeid vormt overigens geen homogeen geheel, er zijn tal van onderscheidingen te maken. De praktijk bewijst echter dat er ten aanzien van vele soorten van huisindustrie op het stuk van arbeidersbescherming heel wat te doen valt.

De thans geldende wet stempelt slechts bepaalde, bij a.m.v.b. aangewezen werkzaamheden tot huisarbeid. Aanwijzing van de soort werkzaamheden moet dus voorafgaan. Dit maakt het al vrijwel onmogelijk iets te doen ten aanzien van de hierboven als derde omschreven categorie van huisarbeid. Deze kleine, zo weinig kapitaalintensieve bedrijfjes, komen vaak als paddestoelen op en verdwijnen even geruisloos als ze tot aanzien zijn gekomen. Voordat een aanwijzing bij a.m.v.b. heeft plaats kunnen hebben is de desbetreffende soort huisarbeid reeds weer verdwenen.

Heeft de aanwijzing plaatsgehad, dan gelden enkele *administratieve* voorschriften (de werkgever moet een huisarbeidsregister en een loonregister aanhouden, een loonlijst ophangen en de arbeider moet in het bezit zijn van een loonboekje). Deze voorschriften nu, bedoeld om in de openbaarheid te doen treden hetgeen verborgen bleef, zijn in de praktijk waardeloos gebleken.

De bevoegdheid tot het vaststellen van minimumlonen welke de huidige wet aan de Minister geeft, is nimmer gehanteerd. Het gebruik van de bevoegdheid is ook met zodanige waarborgen omringd dat hantering wel zeer moeilijk is; in 1933 was de wetgever op dit punt nog niet zo scheutig! Daarbij komt dat huisarbeid over het algemeen tegen stukloon wordt verricht en het geven van voorschriften ter zake van de hoogte van stukloon is dikwijls geen gemakkelijke zaak.

Tenslotte is daar de reeds in de aanvang genoemde mogelijkheid om op grond van artikel 3 der huidige wet bepaalde soorten van huisarbeid te verbieden indien het verrichten ervan gevaar of schade voor de gezondheid meebrengt, dan wel gevaar voor de zedelijkheid. De omstandigheid dat de veiligheid of de zedelijkheid in het geding moeten zijn, maakt de toepassingsmogelijkheid van het verbod betrekkelijk klein. Bezwaren als lange en onregelmatige werktijden, onhygiënische toestanden, kinderarbeid en de grote mate van bestaansonzekerheid kunnen er niet mee worden ondervangen, indien niet tevens van onveiligheid blijkt.

Worden die bezwaren nu wel ondervangen door een algemeen verbod met vergunning? Mijns inziens kan daarvan een positieve werking uitgaan. Hierover het volgende:

De band tussen de werkgever en de huisarbeider is meesttijds zeer gering. De huisarbeider haalt het werk op en zijn werkgever vraagt hem het op tijd weer in te leveren, zulks met het oog op het produktieschema waaraan de werkgever zich heeft gebonden. Ook is de werkgever erop gesteld dat de in bewerking gegeven goederen niet verloren gaan, bederven of worden beschadigd. Voor de rest interesseert hem doorgaans niets. Hij zal vaak niet eens weten, of de huisarbeider zich al dan niet laat bijstaan door anderen; zijn belangstelling houdt op bij de poort van de fabriek. Achter die poort evenwel, thuis dus, doen zich de zoëven genoemde bezwaren gelden.

Op een gegeven ogenblik zegt de werkgever: „Ik heb vandaag geen werk voor u", en daarmee is het contact dan voor kortere of langere tijd verbroken. De Hoge Raad besliste dat door het ontbreken van de directe gezagsverhouding de wet op het arbeidscontract toepassing mist.[4]) Doordat geen sprake is van het stellen van een werktijd mist ook artikel 8 B.B.A. toepassing. Een huisarbeider heeft dus in het algemeen gesproken geen recht op werk.

Wanneer nu de werkgever voor het doen verrichten van huisarbeid afhankelijk is van een vergunning, zal het tot het geven daarvan bevoegde gezag hem, alvorens in positieve zin te beslissen, toch wel vragen: Door wie denkt u de huisarbeid te laten verrichten, is er in de verschillende gezinnen een geschikte accommodatie om het werk te doen, welke hoeveelheid werk denkt u aan één persoon te geven, hoe is de beloning, garandeert u ook een bepaalde hoeveelheid werk, geeft u vakantie? enz.

Wanneer het verbod goed werkt, gaat de werkgever zich voor deze dingen interesseren en daarmee krijgt de zoëven aangeduide verhouding werkgever-huisarbeider andere accenten; de verhouding wordt door het verbod in een andere richting gedrongen.

Ten einde een overdreven pessimistische indruk te vermijden, moge hier worden opgemerkt dat er bedrijfstakken zijn waar thans wel goede of redelijk goede verhoudingen heersen tussen werkgever en huisarbeider. Ook de Memorie van Toelichting op het ontwerp spreekt van „gevallen waarin sociaal aanvaardbare toestanden heersen". Het bekende voorbeeld daarvan is de maatkledingindustrie.

Zoals gezegd treedt ook het ontwerp zelf in de verhoudingen die, nadat vergunning is verleend, tussen werkgever en huisarbeider zullen heersen. Paragraaf 4 van het ontwerp handelt over de overeenkomst tot het verrichten van huisarbeid. Reeds is opgemerkt, dat de wet op het arbeidscontract hier niet geldt. [4]) Enkele regels zijn dan ook opgenomen die sterk aan die van de wet op het arbeidscontract doen denken, andere bepalingen van deze wet zijn van overeenkomstige toepassing verklaard, terwijl tenslotte enkele in het bijzonder op de huisarbeid afgestemde voorschriften zijn gegeven. Over de inhoud zou ik hier niet willen uitweiden — mijn betoog zou dan te lang worden. Ter zake moge ik naar het ontwerp en de toelichting daarop verwijzen.

Merkwaardig is dat enkele regels die in deze § 4 zijn opgenomen het karakter hebben van strafrecht. Uit de toelichting citeer ik: „Het z.g. bestedingsbeding in artikel 1637*s* B.W., voor de arbeidsovereenkomst nietig verklaard, acht de ondergetekende in een overeenkomst tot het verrichten van huisarbeid zo onaanvaardbaar, dat hij gemeend heeft dit met een verbod te moeten treffen, op overtreding waarvan straf is gesteld." Reeds bij de totstandkoming van de wet op het arbeidscontract werd door sommige leden der Staten-Generaal de wenselijkheid van een strafrechtelijke regeling op bepaalde punten bepleit. De Regering wenste toen echter de uitwerking van een civielrechtelijke sanctie eerst eens af te wachten en verwees

[4]) Zie arrest H. R. van 24 juni 1955 Ned. Jur. 1955, nr 647.

naar andere wetten, met name de Arbeidswet, waar bij uitstek de plaats was voor het stellen van publiekrechtelijke voorschriften, de arbeidsovereenkomst betreffende.

Nu verschijnt het ontwerp van wet voor de huisindustrie met enige in het Burgerlijk Wetboek opgenomen normen als strafrecht. Wij staan daar, dunkt mij, thans minder ver van af nu wij gewend zijn aan in regelingen van het College of in c.a.o.'s uitgewerkte regels inzake de te sluiten arbeidsovereenkomst, welke mede een strafrechtelijk karakter hebben.

In het ontwerp is gedacht aan regelingen van lonen en arbeidsvoorwaarden, zoals wij die van het College kennen, uitgevaardigd door P.B.O.-organen. Paragraaf 6 van het ontwerp handelt daarover. Men kan zich afvragen, of het nog wel nodig was aan hoofdbedrijfsschappen en bedrijfsschappen uitdrukkelijk de bevoegdheid tot het stellen van regelen betreffende de beloning en andere arbeidsvoorwaarden te verlenen. Artikel 93 van de wet op de bedrijfsorganisatie toch noemt lonen en arbeidsvoorwaarden als een der onderwerpen waarvan de regeling bij algemene maatregel van bestuur aan het „schap" kan worden overgelaten. Vele instellingsbesluiten kennen het desbetreffende „schap" ter zake bevoegdheden toe.

De overeenkomst die de huisarbeider en zijn werkgever sluiten, is evenwel zeer dikwijls geen arbeidsovereenkomst, alhoewel hij daarvan zeker vele elementen bevat. De Memorie van Toelichting op het ontwerp spreekt van tal van gevallen waarin huisarbeid plaatsvindt krachtens een overeenkomst van aanneming van werk of ingevolge een overeenkomst tot het verrichten van enkele diensten. Duidelijk is, dat men de huisarbeider in tal van gevallen ook kan zien als een zelfstandige — een zeer kleine zelfstandige — die in feite zeer afhankelijk is.

Men kan dus sterk betwijfelen, of de bevoegdheid van artikel 93, sub *j*, van de Wet op de Bedrijfsorganisatie wel het stellen van regels inzake de beloning en de arbeidsvoorwaarden van de huisarbeider omvat. Soms zal het oordeel naar de ene, dan weer naar de andere zijde overhellen, afhankelijk van de zich voordoende feiten.

Het ontwerp stelt naast de bevoegdheid tot het stellen van voorschriften omtrent de beloning en de arbeidsvoorwaarden de verplichting zulks te doen, voor zover de Minister medewerking vordert; medebewind dus. Wanneer er misstanden optreden, en het verleden leerde dat zulks kan voorkomen, wil de Minister zich niet noodzakelijkerwijs tot een afwachtende houding bepalen. Er is dus een stok achter de deur. Men kan zich afvragen, of die stok niet overbodig is, want wat is eenvoudiger dan het bij misstanden dichtdraaien van de vergunningenkraan. Alles is dan meteen afgelopen, de misstand ook. Er zijn echter bedrijfstakken die zonder huisarbeid niet wel denkbaar zijn of waar tenminste een dergelijk „dichtdraaien der kraan" ook bij zich voordoende misstanden wel van heel veel moed (overmoed?) zou getuigen.

Gelijk hierboven reeds gezegd, heeft ingevolge de huidige Huisarbeidswet de Minister de bevoegdheid, lonen vast te stellen. Alvorens hiertoe over te gaan, dient hij evenwel het advies in te winnen van een huisarbeidscom-

missie. Tot op heden zijn deze huisarbeidscommissies, bedoeld als adviescolleges van werkgevers en werknemers te zamen, niet of nauwelijks tot leven gekomen. Overigens stelle men zich het vaststellen van de beloning in de huisindustrie niet te eenvoudig voor. Zoals gezegd, gaat het hier vrijwel uitsluitend om stukloon. Er laat zich nog wel een vaste beloning denken voor het pellen van garnalen bijv. Bij speelgoedartikelen echter wordt dat anders. Daar liggen zoveel differentiatiemogelijkheden dat zelfs het vaststellen van een minimum-loon, naar het mij voorkomt, grote moeilijkheden zal opleveren. Zou men in zodanige gevallen ver onderbetalen, dan blijft echter nog de mogelijkheid om met de vergunningenkraan te werken.

Behalve tot het vaststellen van lonen en andere arbeidsvoorwaarden zijn de „schappen" geroepen tot adviesorgaan. Paragraaf 5 van het ontwerp spreekt van „bijstand en advies". Wat met het woord bijstand precies wordt bedoeld, maakt de Memorie van Toelichting niet duidelijk. Het lijkt mij niet onmogelijk dat van de bedrijfsschappen en hoofdbedrijfsschappen wordt verwacht dat zij niet slechts aan het oor van de Minister zullen liggen, doch ook in andere zin de taak der overheid zullen verlichten, bijv. door de bedrijfsgenoten op te wekken tot het geven van een andere inhoud, een ander accent aan de verhouding werkgever-huisarbeider.

Waar geen schappen zijn, wordt hun verordenende taak uitgeoefend door of namens de Minister (de Toelichting noemt hier „het College") en de adviserende taak door een of meer huisarbeidscommissies — paritair samengesteld.

Tenslotte moge ik er de aandacht op vestigen dat overtreding van de strafbepalingen van het ontwerp een economisch delict zal zijn. Op zichzelf genomen is het niet ongebruikelijk dat het overtreden van een sociale wet als een economisch delict wordt aangemerkt; men denke slechts aan de Warenwet, de Vleeskeuringswet enz. Op het gebied der typische arbeidersbescherming deed evenwel de wet economische delicten haar intrede nog niet. Het ontwerp-Huisarbeidswet ligt stellig in het typische vlak van de arbeidersbescherming doch in sterkere mate dan bij de Arbeidswet, de Veiligheidswet enz. komt hier een bepaalde wijze van uitoefening van een bedrijf in het geding, nl. met behulp van huisarbeid. Soms zal de opzet van het bedrijf geheel zijn gericht op het doen verrichten van huisarbeid. Dit soort bedrijven wordt in de kern getroffen zo geen vergunning wordt verleend en de hier bestaande toestanden zijn nu juist niet van die aard, dat mag worden verwacht dat hier allen „de kroon ener vergunning zullen wegdragen".