

Vrijheid en onvrijheid in het vermogensrecht in en na de Tweede Wereldoorlog

Prof. mr. C.J.H. Jansen *

1 Inleiding

Vanaf het einde van de negentiende eeuw nam de bemoeienis van de overheid met de private sector toe. Dwingend recht en publiekrecht legden de vrijheid van partijen om de inhoud van hun overeenkomst naar eigen inzicht te bepalen steeds meer aan banden. Het stond daarnaast de eigenaar steeds minder vrij gebruik te maken van zijn zaak zoals hij dat wenste. Ook de ondernemer kreeg steeds vaker met vergunningen van doen die zijn vrijheid van handelen beperkten. Dat de overheid ingreep in deze vrijheden, had niet alleen te maken met de bescherming van sociaaleconomisch zwakken in de samenleving (zoals arbeiders en huurders), maar ook met de beïnvloeding van het economisch leven, de instandhouding van werkgelegenheid, een verstandig gebruik van schaarse grondstoffen, het voorkomen van woeker en andere algemene of gemeenschapsbelangen. Na de Eerste Wereldoorlog, mede als gevolg van de economische crises in de daaropvolgende decennia, zetten de doorwerking van het publiekrecht in en de toenemende overheidsbemoeienis met het burgerlijke recht door.¹

Illustratief voor de beschrijving van de gang van zaken in het interbellum is een bijdrage van de latere Leidse hoogleraar in de staathuishoudkunde en statistiek, C. Weststrate (1899-1961). Hij schetste in een bijdrage aan *De Gids* van 1932 een evolutie van het burgerlijke recht in ‘collectivistische’ richting. Hij wees op allerlei gevallen van beperking van de contractsvrijheid in wetten, die na afloop van de Eerste Wereldoorlog waren afgekondigd (zoals de Warenwet, de Landbouwwet, de Winkelsluitingswet). Ook ‘het voorheen zoo individualistische eigendomsrecht’ was in zijn

woorden ‘niet van collectivistische smetten vrij gebleven’.² De accentverschuiving van privaatrecht naar dwingend recht en publiekrecht (‘publicisering’)³ hield niet op bij het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog. Een andere Leidse hoogleraar, B.M. Telders (1903-1945), voorspelde in september 1940 dat een verdere uitbreiding van de overheidsbemoeienis op economisch en sociaal gebied in de nabije toekomst onafwendbaar zou zijn.⁴ Zijn voorspelling is uitgekomen.

In deze bijdrage besteed ik aandacht aan de beknotting van privaatrechtelijke vrijheden, zoals de contractsvrijheid en de vrijheid van de eigenaar, in de Tweede Wereldoorlog. Zij had – zoals in de jaren daarvoor – vaak een wettelijke grondslag. In de bezettingstijd was deze basis een verordening van de Duitse bezetter of een besluit van een secretaris-generaal (de hoogste Nederlandse ambtenaar met wetgevende bevoegdheden). Een wet was nodig, omdat de beknotting meestal bestond in de toekenning van (diep ingrijpende) bevoegdheden aan een door de overheid in het leven geroepen instantie of een door de overheid aangestelde ambtenaar. Deze instantie of ambtenaar beperkte namens de overheid de private partijen in hun handelingsvrijheid.⁵ De rechtvaardiging voor het wetgevende ingrijpen school vaak in een algemeen belang (zoals de handhaving van de werkgelegenheid of de prijsbeheersing) en de bestaande bijzondere (oorlogs)situatie. Na de beschouwingen over vrijheid en onvrijheid in het vermogensrecht gedurende de oorlog behandel ik de (on)vrijheid in de private sector in de eerste jaren na de bevrijding. De vooroorlogse en tijdens de oorlog heersende trend van ‘publicisering’ zette – zoals wij zullen zien – door na de bevrijding. Ik rond af met een aantal opmerkingen.

* Prof. mr. C.J.H. Jansen is hoogleraar Rechtsgeschiedenis en Burgerlijk recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

1. Zie W.H. van Boom, *The Great War and Dutch Contract Law – Resistance, Responsiveness and Neutrality*, *Comparative Legal History* (2) 2014, afl. 2, p. 303 e.v.; C.J.H. Jansen, *De wetenschappelijke beoefening van het burgerlijke recht in de lange 19e eeuw*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 284 e.v.; G. de Almeida Ribeiro, *The Decline of Private Law. A Philosophical History of Liberal Legalism*, Oxford: Hart 2019, p. 191 e.v. en 230 e.v.

2. C. Weststrate, *Het burgerlijk recht in evolutie*, *De Gids* 1932-II, p. 341 e.v. (p. 354). Vgl. ook J. Valkhoff, *Een eeuw rechtsonwikkeling. De vermaatschappelijking van het Nederlandse privaatrecht sinds de codificatie (1838-1938)*, Amsterdam: Arbeiderspers 1938, p. 233-237 en J. Valkhoff, *Ontwikkeling van het eigendomsrecht in oorlogstijd* (oratie Amsterdam UvA), Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1945.

3. Naar analogie van de Franse aanduiding ‘publicisation’ en van de Duitse term ‘Publizisierung’.

4. B.M. Telders, *De Nieuwe Tijd*, in: *Verzamelde geschriften van Prof. Mr. B.M. Telders*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1949, p. 263.

5. W.C.L. van der Grinten, *Rechtsgemeenschap en recht (1953)*, in: C.J.H. Jansen, S.C.J.J. Kortmann & G. van Solinge (red.), *Verspreide geschriften van W.C.L. van der Grinten*, Deventer: Kluwer 2004, p. 35.

2 Toenemende onvrijheid in het vermogensrecht tijdens de bezetting

Nadat de Duitse troepen Nederland hadden bezet, vroeg de economische situatie al snel om strenge beperkingen van privaatrechtelijke vrijheden van particulieren en bedrijven. De bezetter zette vooral publiekrechtelijke instrumenten (zoals een machtiging van een overheidsinstantie of bedreiging met boetes) in om ten behoeve van het belang van de 'volksgemeenschap' inbreuk te maken op het privaatrecht. De Amsterdamse hoogleraar J.C. van Apeldoorn (1886-1979) noemde het in 1942 zelfs een 'onbetwistbaar feit' dat het steeds meer op de voorgrond treden van de volksgemeenschap tot een sterke uitbreiding leidde van het terrein van het publiekrecht.⁶ Daarnaast liet de Duitse bezetter vanaf het najaar van 1940 zijn masker vallen. Hij ontrechtte de joden in Nederland volledig, alvorens hen vanaf de zomer van 1942 op systematische wijze naar concentratiekampen te sturen. Ik laat deze inbreuk op de privaatrechtelijke vrijheden verder onbesproken. In de paragrafen hierna geef ik enkele voorbeelden van beknutting van de contractsvrijheid en de vrijheid van de eigenaar.

2.1 De invoering van de preventieve toets in het ontslagrecht

De Wet op de arbeidsovereenkomst van 13 juli 1907,⁷ in werking getreden op 1 februari 1909 (art. 1637a e.v. Oud BW), kende verschillende wijzen van beëindiging van het arbeidscontract (door tijdsverloop, opzegging, ontbinding enzovoort). Partijen konden – al dan niet met hulp van de rechter – altijd van elkaar 'af'.⁸ Dit wettelijke uitgangspunt kwam onder druk te staan na het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog. Het aantal werklozen was in Nederland in de zomer van 1940 opgelopen tot tussen de 400.000 en 500.000. Veel bedrijven waren als gevolg van de bezetting stilgevallen. De grote werkloosheid was een ramp voor het land en de burgers.⁹ De opperbevelhebber van het Nederlandse leger, generaal H.G. Winkelman (1876-1952), nam daarom maatregelen. Hij bepaalde in art. 1 sub b van het Besluit van 27 mei 1940¹⁰ dat het was verboden gedurende een tijdvak van dertig achtereenvolgende dagen 25 of meer arbeiders al of niet tegelijkertijd te ontslaan, zonder hiertoe vooraf schriftelijk vergunning te hebben verkregen van of namens de Directeur-Generaal van de Arbeid. Art. 1 van het Uitvoeringsbesluit, dat twee weken later het besluit van Winkelman verving, had dezelfde strekking. Het luidde dat het de 'leiders' van onderne-

mingen verboden was werknemers te ontslaan.¹¹ Het motief achter het ontslagverbod was vooral de handhaving van de orde op de arbeidsmarkt en het behoud van de werkgelegenheid. De Directeur-Generaal van de Arbeid kon een ontslagvergunning geven, wanneer hij vond dat er een gegronde reden voor het ontslag was. Een ontslagverbod als dit behoorde volgens velen niet tot de sfeer van het burgerlijke recht. De op dit verbod betrekking hebbende besluiten golden als typische voorbeelden van indringing van het publiekrecht in het privaatrecht.¹² Van der Grinten bracht dit als volgt onder woorden:

'De maatregel beoogt ook niet in de eerste plaats het belang van den individueelen arbeider te dienen en zijn rechtspositie te verbeteren, hetgeen wel de strekking is van de bepalingen in het B.W. Het algemeen belang is hier direct richtsnoer voor den wetgever. Behoud van werkgelegenheid is het doel, dat de wetgever zich voorstelt.'¹³

De preventieve toets in het ontslagrecht was ontleend aan de Duitse nationaalsocialistische Wet tot regeling van de nationale arbeid uit 1934.¹⁴ Zij zag de arbeid vooral als een culturele waarde binnen de volksgemeenschap. Het belang van deze volksgemeenschap ging boven individuele belangen van werkgever en werknemer. Haar belang binnen een onderneming werd behartigd door de *Treuhänder der Arbeit* ('de Gevolmachtigde van den Arbeid'), een staatsambtenaar voor arbeidszaken. Art. 20 van de Wet tot regeling van de nationale arbeid introduceerde de preventieve toets in Nederland. Het ontslag van negen of meer arbeiders in ondernemingen met minder dan honderd arbeiders en het ontslag van 10% of van meer dan vijftig werknemers in ondernemingen met minstens

6. J.C. van Apeldoorn, Inleiding tot de studie van het Nederlandsche recht (vijfde herziene druk), Arnhem: S. Gouda Quint, D. Brouwer en Zoon 1942 (hierna: Van Apeldoorn 1942a), p. 132. Hij noemde het arbeidsrecht en het boerenrecht als twee rechtsgebieden waarop een beperkte privaatrechtelijke regeling zich had uitgebreid tot een omvangrijke en in hoofdzaak publiekrechtelijke regeling.

7. Stb. 1907, 193.

8. Zie E.M. Meijers, De arbeidsovereenkomst met aantekeningen (derde druk), Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1924, p. 171 e.v. Als de arbeider een arbeidsovereenkomst voor langer dan vijf jaar was aangegaan, was hij bevoegd haar na vijf jaar op te zeggen. Een hiermee strijdig beding was nietig (art. 1639v Oud BW).

9. W.C.L. van der Grinten, Nieuw Arbeidsrecht, NJB 1940, p. 641.

10. Stb. O 801.

11. Het ging om het Eerste uitvoeringsbesluit van de Secretaris-Generaal van Sociale Zaken van 11 juni 1940 (Verordeningenblad 9/1940) ingevolge de Verordening van de Rijkscommissaris voor het bezette Nederlandse gebied betreffende het beperken van werk van 11 juni 1940 (Verordeningenblad 8/1940). Dit Eerste besluit werd vervangen door een Tweede (Verordening 64/1941) en een Derde (Verordening 14/1942).

12. Zie Van der Grinten 1940, p. 641 e.v.; M.G. Levenbach, Enkele civielrechtelijke kwesties in verband met de ontslagverordening, in: Rechterlijke beslissingen inzake de Wet op de arbeidsovereenkomst, Haarlem: Tjeenk Willink 1940, p. 41 e.v.; A.J. Haakman, Hervorming van het ontslagrecht, De NV 1941/1942, p. 253; W.C.L. van der Grinten, Een nieuwe fase in het arbeidsrecht, NJB 1942, p. 161 e.v.; J.J.M. van der Ven, Overzicht van de nieuwste sociale wetgeving, I, De NV 1941/1942, p. 282 e.v. De bescherming gold niet voor joodse arbeiders (art. 4 Verordening 198/1941). Vgl. C.G. Scholtens, Ontstaansgeschiedenis van het ontslagverbod van art. 6 BBA in 1940-1945, ArA 2005, afl. 3, p. 28 e.v. en C.J.H. Jansen, Ontslagrecht dankzij de nazi's, Binnenlands Bestuur 2020, afl. 4, p. 17-18.

13. Van der Grinten 1940, p. 642; Van der Ven 1942, p. 283: 'De structuur der voorschriften is publiek-rechtelijk: verbod met strafbedreiging (...) en levert dus wederom een voorbeeld van indringing van het publieke recht in de privaatrechtelijke sfeer van de burgerlijke overeenkomst.'

14. Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 20. Januar 1934, RGBl I, S. 45 ff. In werking getreden op 1 mei 1934.

honderd arbeiders binnen vier weken kregen pas rechtsgevolg na goedkeuring door de ‘Gevolmachtigde van den Arbeid’.¹⁵

2.2 Vervreemdingsverboden

Op 27 november 1940 trad het Besluit van de Secretarissen-Generaal van de Departementen van Landbouw en Visscherij, Financiën en Justitie, houdende regeling met betrekking tot het vervreemden van landbouwgronden, in werking.¹⁶ Het Besluit verhinderde dat grond die voor de landbouw werd gebruikt, overging in handen van personen die het land niet gingen bewerken. Land was nadat het Duitse leger Nederland had bezet een begeerd beleggingsobject geworden. Grote prijsstijgingen waren het gevolg. ‘Boerenland in boerenhand’, zo luidde een veelgehoorde leuze, hoewel overigens het woord boer in het Besluit niet voorkwam, maar de weinig doorzichtige term ‘landgebruiker’. De redacteur van het *Nederlands Juristenblad* (NJB), de Leidse hoogleraar in het Romeinse recht J.C. van Oven (1881-1963), opende de jaargang van 1941 met een kritisch commentaar op het Besluit. Hij sprak van een diep ingrijpen in het geldende privaatrecht:

[H]et verbod van overdracht van eene zeer gewichtige groep van zaken aan alle personen die niet beantwoorden aan zekere vereischten, is, voorzoover mij bekend, een novum in ons recht.¹⁷

Het Besluit verbood de overdracht van land, tenzij het Pachtbureau had verklaard dat er geen bezwaar bestond tegen de verkrijger, de voorwaarden van verkrijging en de prijs van de verkrijging. Daarnaast moest het Pachtbureau verklaren dat de algemene of de bijzondere landbouwbelangen niet werden geschaad. Zonder een verklaring van geen bezwaar van het Pachtbureau kon de akte van levering¹⁸ niet in de openbare registers worden ingeschreven (zie art. 2 en 3). Wie bepaalde of de over te dragen grond al dan niet onder de werking van het Besluit viel? Het Besluit zag deze vraag als een voorvraag en het was aan de notaris om haar te beantwoorden. Hij diende in of ‘aan de voet van’ de akte te verklaren dat het bij de overdracht in casu niet om grond ging in de zin van het Besluit

(art. 4). Als de notaris het antwoord schuldig moest blijven, dan hakte het Pachtbureau de knoop door. Het praktische gevolg van de maatregel was dat de levering van onroerend goed zonder notariële bemoeienis onmogelijk was geworden.¹⁹ Het Besluit van 1940 betekende dus een forse inperking van de vrijheid van de eigenaar. Hij was altijd bevoegd geweest zijn eigen zaak aan een ander over te dragen. In het specifieke geval van landbouwgronden was hij daartoe onbevoegd zonder toestemming van een door de overheid erkende instantie.²⁰

Evenals bij de Ontslagbesluiten onderging het Besluit vervreemding landbouwgronden invloed van de nationaalsocialistische ideologie. De Duitse regering had al op 29 september 1933 de Reichserbhofgesetz ingevoerd.²¹ De wet beperkte de vervreemding en de vererving van landbouwgronden (met boerenhoeve). Zij was er bovendien op gericht te voorkomen dat boeren hun land zouden verwaarlozen. De bewerking van de grond was plicht in het licht van het economische welzijn van de ‘volksgemeenschap’. Een boer die zijn grond verwaarloosde, kon daarvan het beheer en zelfs de eigendom worden ontnomen.²² Van Apeldoorn meende dan ook in zijn stuk over de ‘Germaansche grondgedachten van Nederlandsch boerenrecht’:

‘Wie die beginselen van beschikkingsvrijheid en gelijkheid voorstelt als een eisch der gerechtigheid, en afwijking daarvan beschouwt als een hatelijke inbreuk daarop, toont daarmee, nog gevangen te zijn in een individualistische en egoïstische eigendomsbeschouwing, welke door het traditionele nationale rechtsbesef wordt veroordeeld.’

Hij voegde daaraan toe:

‘Dat thans ook de oogen van de juristen onder ons geopend zijn voor het groote belang van een gezonden boerenstand, danken wij aan den Führer, die enkele weken na de aanvaarding van de regeering in 1933 – in overeenstemming met een door hem reeds in Mein Kampf uitgesproken gedachte – de gezondmaking van den boeren-

15. A. Buschmann, *Nationalsocialistische Weltanschauung und Gesetzgebung 1933-1945*, I, Wenen: Verlag Österreich 2015, p. 62-63; W.F. de Gaay Fortman, *Nationaal-socialistisch arbeidsrecht*, Themis 1935, p. 33 e.v., p. 37; F.E.J. van de Valk, *Duitsch Arbeidsrecht en zijn sociale grondslagen* (tweede druk), Hilversum: Paul Brand's Uitgeversmaatschappij 1941, p. 98 e.v. De ‘Treuhand der Arbeit’ zorgde ervoor ‘dat een privaatrechtelijke figuur (...) binnen publiekrechtelijke sferen komt’. Zie J. Lammertse Lz, *Arbeid en arbeidswaardeering*, Nieuw Nederland 1941, p. 550 e.v. (p. 559).

16. Verordening 219/1940. Joodse eigenaren van landbouwgronden werden op grond van Verordening 102/1941 gedwongen hun gronden voor 1 september 1941 te verkopen.

17. J.C. van Oven, *Vervreemding van landbouwgronden*, NJB 1941, p. 1 e.v. Zie eveneens J. Valkhoff, *Enkele burgerlijk- en straf-rechtelijke beschouwingen naar aanleiding van het Besluit houdende regelen met betrekking tot het vervreemden van landbouw-gronden*, WPNR 1942, afl. 3758, p. 3 e.v.

18. Zie art. 671 lid 1 OBW: ‘De levering of opdracht van onroerende zaken geschiedt door de overschrijving van de akte in de daartoe bestemde openbare registers.’

19. Pas bij wet van 28 juni 1956, Stb. 1956, 376, in werking getreden op 15 augustus 1956, werd de notariële inschakeling verplicht bij levering van onroerende zaken en de vestiging van beperkte rechten. Deze wet kwam overigens uit de koker van Van Oven. Het toen ingevoerde art. 671 OBW luidde als volgt: ‘De akte tot levering van onroerende zaken tot vestiging van zakelijke rechten op onroerende zaken moet notarieel zijn verleden (...)’. Zie S. Roes, *De zaakwaarnemer. Een notarieel-historische terugblik*, Deventer: Kluwer 2014, p. 3 en 229 e.v.

20. Art. 3 van het Besluit vervreemding niet-landbouwgronden van 22 april 1942 (Verordening 49/1942) verklaarde nietig ‘overeenkomsten tot overdracht’ van onroerende zaken die geen grond waren, zoals huizen, zonder verklaring van geen bezwaar van het Prijzenbureau voor onroerende zaken. Het verzoek tot verklaring van geen bezwaar diende bij het Prijzenbureau te worden ingediend door tussenkomst van een notaris en bij dat verzoek moest een notariële akte worden overlegd van de vervreemding. Zie NJB 1942, p. 342.

21. Buschmann 2015, p. 67.

22. J.H. Carp, *Beginselen van nationaal-socialisme* (tweede herziene en uitgebreide druk), Utrecht: N.E.N.A.S.U. 1942, p. 11; Van Apeldoorn 1942, p. 39-41 en 152-153.

stand aanwees als de allereerst te vervullen taak, omdat zij de voorwaarde is voor de gezondmaking van de geheele volksgemeenschap.²³

Van Apeldoorn wees erop dat het op de voorgrond treden van het gemeenschapsbelang en de daarmee gepaard gaande sterke uitbreiding van het publiekrecht vooral golden voor het op boeren toepasselijke recht, dat hij 'boerenrecht' noemde. Dit 'boerenrecht' bevatte niet alleen 'een gemengd privaatrechtelijke-publiekrechtelijke regeling' van de eigendom en de vererving van het boerenland, maar tevens 'een algemeene ordening – in hoofdzaak van publiekrechtelijke aard – van de belangen van den boerenstand'.²⁴

2.3 Nieuwe regels omtrent onteigening

In het eerste jaar van de bezetting kwamen er drie besluiten tot stand met betrekking tot de onteigening ten behoeve van de 'wederopbouw'. Het eerste besluit was nog van generaal Winkelman, de twee andere waren van de secretarissen-generaal van de Departementen van Justitie, Waterstaat en Financien.²⁵ De onteigening geschiedde door de 'Algemeen Gemachtigde voor den Wederopbouw', in beginsel ten behoeve van een overheid, zoals de gemeente of de staat. De te onteigenen goederen konden zowel onroerende (bijvoorbeeld grond) als roerende zaken (bijvoorbeeld levensmiddelen) betreffen. Opmerkelijk was dat de Algemeen Gemachtigde beschikte over enkele bijzondere goederenrechtelijke bevoegdheden, zoals de mogelijkheid om zakelijke rechten te vestigen op het onteigende en aan een bepaalde instantie toegewezen goed.²⁶ J. Valkhoff (1897-1975) was helder over wat deze wetgeving betekende voor de bevoegdheden van een eigenaar:

'Op menige wijze wordt de eigenaar sinds Mei 1940 in zijn beschikkingsbevoegdheid over de zaak, waarvan hij eigenaar is, in de bestemming, het gebruik en genot van deze, in zijn bevoegdheden als verhuurder of verpachter enz. beperkt.'²⁷

Hij achtte de afwijkingen van het geldende recht begrijpelijk met het oog op de heersende noodtoestand. Daaraan voegde hij wel toe:

'In vredetijd zal men het algemeen belang en het particulier belang weer rustiger tegen elkaar kunnen afwegen dan thans het geval is en zal men beter tegen willekeur bij het ingrijpen in de sfeer van den individuen eigenaar kunnen waken.'²⁸

2.4 Verandering van bestemming van gepacht land

Op 12 maart 1941 werd het Besluit van de Secretarissen-Generaal van de Departementen van Justitie en Landbouw en Visscherij, inzake het wijzigen van de bestemming van gepachte gronden, van kracht.²⁹ Dit besluit kwam bekend te staan als het Scheurbesluit Pachtovereenkomsten. Normaal gesproken was de eigenaar vrij de bestemming van zijn zaak zelf te bepalen. Dit Besluit maakte de pachter – zelfs tegen de wil van de eigenaar/verpachter – bevoegd de bestemming van het gepachte land te veranderen, indien landbouwkundige belangen dit wenselijk maakten. De pachter kon bijvoorbeeld besluiten een stuk weidegrond te 'scheuren' en een deel daarvan te bestemmen voor akkerbouw, als hij daarmee bijdroeg aan de voedselvoorziening in Nederland. Hij had wel de machtiging van het Pachtbureau nodig voor de verandering van de bestemming van de grond. Valkhoff sprak van 'een nieuw geval van ingrijpen van de overheid in de privaatrechtelijke verhoudingen' en 'een ingrijpende beperking van den eigenaar' 'met het oog op de huidige zeer abnormale omstandigheden in ons vaderland'.³⁰

3 (On)vrijheid in het vermogensrecht na de bevrijding

Na de bevrijding voerde de overheid een speciale, op het economische herstel en de wederopbouw gerichte politiek. Zij speelde daarin een sturende rol. Deze politiek staat bekend als de 'geleide economie', met als kernonderdelen een 'geleide prijspolitiek' en een 'geleide loonpolitiek'. De politiek van 'de geleide economie' zorgde voor een groeiende doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht. Met enkele voorbeelden hoop ik duidelijk te maken dat de bevrijding van Nederland geen 'bevrijding' voor het privaatrecht betekende. Het kwam terecht in de 'wurggreep' van het publiekrecht en het ambtelijk apparaat.³¹

3.1 De handhaving van de preventieve ontslagtoets in het arbeidsrecht

Rond 1942-1943 boog de Nederlandse regering in Londen zich over plannen om de werkloosheid in Nederland na de

23. L.J. van Apeldoorn, Germaansche grondgedachten van Nederlandsch boerenrecht, Nieuw Nederland 1942, p. 1 e.v. (citaten op p. 21 en 22).

24. Van Apeldoorn 1942a, p. 132.

25. Besluit van 24 mei 1940, Stb. O 552; besluit van 10 oktober 1940, Verordening 168/1940 en besluit van 14 december 1940, Verordening 234/1940.

26. Zie J. Valkhoff, Onteigening en eigendomsbeperking in verband met de wederopbouw, I, NJB 1941, p. 285 e.v. en II, NJB 1941, p. 301 e.v. (hierna: Valkhoff 1941a). Zie ook J. Valkhoff, De jongste wijzigingen van de Ruilverkavelingswet, NJB 1941, p. 809 e.v. (p. 810: de wijzigingen zorgden ervoor 'dat de ruilverkaveling door overheidsdwang zonder besluit des eigenaars vergemakkelijkt is').

27. Valkhoff 1941a, p. 285. Zie ook J.A. Freseman Gratama, Het ingrijpen van de overheid in de eigendom, I, NJB 1943, p. 93 e.v. en II, NJB 1943, p. 101 e.v.

28. Valkhoff 1941a, p. 307.

29. Verordening 28/1941.

30. J. Valkhoff, Het Scheurbesluit Pachtovereenkomsten, NJB 1941, p. 545 en 547. Een vergelijkbare beperking van de vrijheid van de eigenaar vloeide voort uit de beschikking van de Secretaris-Generaal van het Departement van Binnenlandse Zaken van 13 juli 1940, nr. 46, die het eigenaren verbod zonder toestemming van burgemeester en wethouders een woning geheel of gedeeltelijk te onttrekken aan de bestemming die zij had op de dag van de inwerkingtreding van de beschikking, een maatregel die de schaarste aan woonruimte beoogde te bestrijden.

31. Zie C.J.H. Jansen, De ontwikkelingen in het privaatrecht in de eerste jaren na de bevrijding (1945-1950), RMThemis 2019, p. 247 e.v. Uit dit artikel put ik voorbeelden voor par. 3.2 en 3.3.

bevrijding zo drastisch mogelijk te bestrijden. Zij wilde namelijk verwarring en onzekerheid in het bedrijfsleven voorkomen. Daartoe ontwierp zij het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) van 17 juli 1944.³² Volgens art. 6 BBA was de werkgever niet gerechtigd een werknemer te ontslaan anders dan met diens goedvinden of met toestemming van de Directeur van het Gewestelijk Arbeidsbureau. Het Nederlandse gezag heeft dit BBA in 1944 toegepast in het bevrijde Zuid-Nederland. In 1945 volgde naar aanleiding van de opgedane ervaringen een aanpassing van het BBA,³³ in werking getreden op 15 oktober 1945. Art. 6 hield zowel voor de werkgever als voor de werknemer een verbod in om de arbeidsverhouding te beëindigen zonder toestemming van de Directeur van het Gewestelijk Arbeidsbureau. De Nederlandse regering wilde overigens na de bevrijding zo snel mogelijk weer van het BBA af. De aanvankelijke gedachte was afschaffing na drie maanden. De combinatie van een algemeen ontslagverbod en een preventieve toets door een onpartijdige ambtelijke instantie³⁴ was echter in de ogen van de overheid buitengewoon nuttig, zeker in de jaren na de bevrijding, waarin de Nederlandse economie nog de nodige problemen kende.³⁵ Verder wijs ik op de naoorlogse rol van het College voor Rijksbemiddelaars, dat het loon in de private sector vaststelde. De rol van werkgever(s) en werknemer(s) was hiermee uitgespeeld, een andere illustratie van het verschijnsel dat de invloed van de overheid op arbeidsrechtelijk terrein na de bevrijding niet onmiddellijk afnam.³⁶

3.2 *Andere beperkingen van privaatrechtelijke vrijheden*

Het in Londen uitgevaardigde Besluit beperking rechtsverkeer van 9 september 1944³⁷ verbood in art. 1 lid 1 zonder toestemming van de Minister van Justitie in bevrijd gebied in het Rijk in Europa overeenkomsten aan te gaan met betrekking

tot onder meer onroerende zaken, ‘onverbruikbare’ roerende lichamelijke zaken met een waarde van meer dan *f* 2000 of rechten op zodanige zaken, effecten, octrooien, merken en vorderingen met een waarde van meer dan *f* 1000. Het Besluit betekende een aanzienlijke beknotting van de contractsvrijheid.

De Herverkavelingswet Walcheren uit 1947 bevatte een ander voorbeeld van een beperking van de contractsvrijheid na de bevrijding. Een herverkavelingscommissie was bevoegd een recht van pacht te vestigen tussen een verpachter en een grondgebruiker, dat dezelfde kracht had als een pacht-overeenkomst. Hiermee werd het pachtrecht uit het overeenkomstenrecht gelicht. Wilsovereenstemming van partijen deed er in het geheel niet toe: de overheid legde het pachtrecht op. Tegelijkertijd ging zij op de stoel van de eigenaar zitten: het woordgebruik (het vestigen van een pachtrecht) verwees naar het creëren van een zakelijk recht. De overheid riep een dergelijk recht in het leven buiten de wil van de verpachter als eigenaar van zijn grond om. De Zeeuwse advocaat Van Deirse riep in het NJB verontwaardigd uit:

‘Het is mogelijk, dat de Regering het Nederlandse volk zo murw acht tengevolge van de toepassing van het Vorderingsbesluit Woonruimte, dat het zijn door de Grondwet gewaarborgde eigendomsrechten als illusoir reeds heeft afgeschreven!’³⁸

Tot slot citeer ik enkele zinnen van de Nijmeegse hoogleraar W.C.L. van der Grinten (1913-1994) over het gebrek aan vrijheid van ondernemers om naamloze vennootschappen op te richten. Hij was bezorgd over het beperkte aantal ‘nieuwe’ naamloze vennootschappen in 1946:

‘Wij verkeerden in een tijd, waarin het leven voor iedere nieuwe onderneming vrijwel bij voorbaat onmogelijk gemaakt wordt. Zonder toewijzingen, punten, contingenten enz. bereikt men niets.’

De overheid wenste een toenemende industrialisatie, maar er waren slechts drie vennootschappen opgericht met een kapitaal van meer dan *f* 1 miljoen. ‘Iedere nieuwe vestiging brengt een vrijwel oneindige reeks moeilijkheden mede, vraagt een wekenlang logies in Den Haag om overheidsinstanties af te loopen.’³⁹

3.3 *E.M. Meijers (1880-1954) en zijn motieven voor een Nieuw Burgerlijk Wetboek*

Een mooie illustratie van de opmars van het publiekrecht in privaatrechtelijke contreien was te vinden in de toelichting van Meijers waarom hij het noodzakelijk vond om een nieuw

32. Stb. E 52. De Directeur mocht zijn toestemming voor het ontslag niet weigeren, als de arbeider – kort gezegd – lid van de NSB of van verwante organisaties was geweest. Bij KB van 29 december 1944 (Stb. E 157) is art. 6 gewijzigd: ook de werknemer was toen niet langer gerechtigd ontslag te nemen zonder toestemming van de Directeur van het Gewestelijk Arbeidsbureau.
33. Stb. F 214. Zie M.G. Levenbach, *Kanttekeningen bij het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen*, SMA 1947, p. 38 e.v., 83 e.v., 113 e.v. en 186 e.v.
34. De Directeur van het Gewestelijk Arbeidsbureau werd begin jaren negentig van de twintigste eeuw de Regionaal Directeur van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, tussen 2002 en 2009 de Centrale Organisatie voor Werk en Inkomen en daarna het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.
35. Op 1 januari 1999 verviel de eis van voorafgaande goedkeuring van het ontslag door de werknemer. Art. III van de Wet werk en zekerheid van 14 juni 2014 (Stb. 2015, 152) heeft het grootste gedeelte van het BBA op 1 juli 2015 ingetrokken door de invoering van een nieuw ontslagrecht. Deze wet handhaafde de preventieve toets voor ontslagverlening door de werkgever.
36. S. Mok, *Vrijheid en gebondenheid in het arbeidsrecht (1946)*, in: *Van sociale politiek naar sociaal recht. Een bundel arbeidsrechtelijke oraties sinds 1885*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1966, p. 222 e.v.
37. Stb. E 75. Ik laat de maatregelen in het kader van het rechtsherstel buiten beschouwing. Zie hierover in algemene zin: W. Veraart, *Ontrechting en rechtsherstel in Nederland en Frankrijk in de jaren van bezetting en wederopbouw*, Deventer: Kluwer 2005.

38. J.F. van Deirse, *De Herverkavelingswet Walcheren*, NJB 1947, p. 349-351.
39. W.C.L. van der Grinten, *De naamloze vennootschap in 1946*, *De NV 1946-1947*, afl. 12, p. 202-203. Zie ook W.C.L. van der Grinten, *De toekomst der n.v.*, *De NV 1945-1946*, afl. 7, p. 90 e.v.

BW te ontwerpen. Hij wees bijvoorbeeld op de nieuwe inzichten over beginselen die aan een burgerlijk wetboek ten grondslag moesten liggen. Een van die inzichten betrof een beginsel dat hij als volgt omschreef tijdens een vergadering in Parijs: ‘C’est l’influence, toujours croissante encore, de l’élément de l’intérêt public dans le droit civil.’ De burgerlijke wet liet – aldus Meijers – steeds minder over aan de vrijheid van partijen. Het algemene belang greep in bijna elke privaatrechtelijke rechtsverhouding in.

‘Wij mogen in het burgerlijk contractenrecht nog veel van de vrijheid lezen, wat blijft daar echter van over wanneer daarnaast publiekrechtelijke wetten staan, die maximumprijzen voorschrijven, het uitoefenen van een bedrijf aan een overheidsvergunning binden en die partijen niet meer vrij laten, zelfs niet met een opzeggingstermijn, bepaalde contracten te ontbinden?’

Meijers wenste daarom het BW ‘opnieuw in ogenschouw te nemen’ om na te gaan of het algemeen belang niet veel meer dan vroeger in de artikelen van het burgerlijk wetboek zelf zijn uitdrukking moest vinden.⁴⁰

4 Slotopmerkingen

De ver voor de Tweede Wereldoorlog gestarte beknotting van allerlei privaatrechtelijke vrijheden zette zich na de bevrijding door. De overheid zag zich op grond van het algemeen belang en de bijzondere tijdsomstandigheden gedwongen in te grijpen in de private sector. De handelingsvrijheid van particulieren en bedrijven legde het af tegen de noodzakelijk geachte bescherming van gemeenschapsbelangen, zoals de bescherming van de werkgelegenheid, de handhaving van de voedselvoorziening en de zorg voor woonruimte. Individuen behoorden geen bescherming te krijgen ten koste van de gemeenschap.⁴¹ De overheid hield tot in de jaren zestig van de vorige eeuw een strenge greep op de private sector en mengde zich diep in sociaaleconomische omstandigheden. De Tilburgse hoogleraar F.H.J.M. van der Ven (1907-1999) sprak in zijn diesrede *Sociaal recht* uit 1949 enerzijds van een noodzakelijke verschuiving van privaat- naar publiekrecht, maar hij weigerde anderzijds kritiekloos mee te gaan in deze trend. Er dreigde een zeker wanbegrip over de particuliere onderneming te ontstaan ten koste van haar privaatrechtelijke karakter. Hij meende dan ook:

‘dat alle voorzichtigheid hier is geboden en dat met name overbrenging van het ondernemingsverschijnsel als zodanig in een publiekrechtelijke sfeer als een poging tot denaturatie ten stelligste moet worden afgewezen’.⁴²

Op het gebied van het privaatrecht bestond er dus een grote mate van continuïteit met betrekking tot de beperking van de vrijheden in de private sector: zij was voor het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog al in gang gezet, verdween niet tijdens de bezetting van Nederland en zette door na de bevrijding, alsof de oorlog niet was afgelopen. De opbouw van een nieuwe sociale en economische orde na het einde van de Tweede Wereldoorlog maakte ‘publiekrechtelijke’ inmenging noodzakelijk, in die mate zelfs dat privaatrechtjuristen in de jaren vijftig en daarna klaagden dat iedere vorm van vrijheid steeds verder uit het private leven werd geperst.⁴³

40. E.M. Meijers, *La réforme du code civil néerlandais* (1948), in: Verzamelde privaatrechtelijke opstellen (VPO), I, Leiden: Universitaire Pers Leiden 1954, p. 161-163; E.M. Meijers, *Voor- en nadelen van het samenstellen van een nieuw Burgerlijk Wetboek* (1949), in: VPO, I, p. 175 en 179; Toelichting van Prof. Meijers, in: *Parlementaire Geschiedenis van het nieuwe Burgerlijk Wetboek*. Algemeen deel, Deventer/Antwerpen: Kluwer 1961, p. 129.

41. De genuanceerde afweging van gemeenschapsbelangen en individuele belangen ontbrak in de nationaalsocialistische rechtsopvatting. Zij had als uitgangspunt dat de gemeenschap altijd voorrang had boven het individu of het bedrijf.

42. F.H.J.M. van der Ven, *Sociaal recht*, Tilburg: W. Bergmans 1949, p. 14 e.v. (citaat op p. 16).

43. Vgl. J. Valkhoff, *Vermaatschappelijkt vermogensrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1967, p. 5-7 en Jansen 2019.