

Zitting 1977 – 1978 Nr. 29b

14 865

Tijdelijke voorzieningen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden in arbeidsverhoudingen waarvoor geen collectieve arbeidsovereenkomst geldt

EINDVERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN¹

Vastgesteld 17 januari 1978

Nadat het voorlopig verslag der commissie aan de Regering was medegedeeld is van haar ontvangen de navolgende memorie van antwoord.

Allereerst zou ik de leden van de Eerste Kamer mijn dank willen betuigen voor hun snelle reactie. Voorts verheugt het mij, dat men vrijwel algemeen te kennen gaf zich te kunnen verenigen met de strekking van het onderhavige wetsontwerp namelijk: algemene matiging van alle inkomens en bestrijding van inflatie.

De leden van de fractie van het C.D.A. gingen er van uit, dat de niet-c.a.o.-inkomens, waaronder zeer veel lagere, overeenkomstig de in de relevante onderneming, concern of bedrijfstak overeengekomen c.a.o. worden behandeld. Deelt de Minister dit uitgangspunt, zo vragen zij.

Ongetwijfeld zal zulks zich in een groot aantal gevallen voordoen. Maar er is geen zekerheid, dat dit over de gehele linie het geval is. Het is mijn voorname het advies van het centraal georganiseerde bedrijfsleven in te winnen omtrent de modaliteiten en de technische aspecten van de te treffen regelen. Zoals uit het hiernavolgende nog zal blijken hecht ik veel waarde aan de beleidsadviezen van deze organisaties. Daarbij zal ik met name de hier gestelde vraag aan hen voorleggen.

Voorts stelden deze leden van de fractie van het C.D.A. de vraag, of de Minister bereid is de opvulling van door natuurlijk verloop ontstane vacatures en de daaruit voortvloeiende loonkosten buiten de tot een half procent beperkte limiet te houden, alsmede, of de Minister bereid is datzelfde te doen ten aanzien van in een normaal promotiebeleid passende bevorderingen. Dit klemt te meer, aldus deze leden, daar de minimumjeugdlonen in verband met leeftijds- c.q. dienstjaren, jaarperiodieken van 7,5% kennen.

Hierop zij geantwoord, dat de beperking van 0,5% genoemd in artikel 3 van dit wetsontwerp geen betrekking heeft op de vervulling van vacatures of de in een normaal promotiebeleid passende bevorderingen, doch uitsluitend op verhogingen op grond van dienstjaren dan wel bijzondere prestaties. Een voorziening als door deze leden vragenderwijs aan de orde gesteld, is derhalve niet nodig.

Ten aanzien van de problematiek van de prijscompensatie – in het wetsontwerp geregeld in artikel 4 – is, gezien het omvangrijke aantal vragen van de diverse fracties ter zake, ter wille van de overzichtelijkheid en de efficiën-

¹ Samenstelling: Kloos (P.v.d.A.), Versloot (P.v.d.A.), Heij (C.D.A.), (voorzitter), Franssen (C.D.A.), Louwes (V.V.D.), Van Tets (V.V.D.), Van Kleef (P.P.R.), Kremer (C.P.N.), Meuleman (S.G.P.), Van der Jagt (G.P.V.), Vogt (P.S.P.) en Maris (B.P.).

cy voor een beantwoording van alle vragen dienaangaande één antwoord opgesteld. Ter zake van de prijscompensatie kwamen de volgende vragen en opmerkingen aan de orde.

De leden van de C.D.A.-fractie meenden, dat het wetsontwerp voorbijgaat aan de verschillende referentieperioden, waarvan de prijscompensatie wordt afgeleid. Een groot knelpunt worden daarbij die arbeidsovereenkomsten, welke op jaarbasis prijscompensatie verlenen. Het leek deze leden niet billijk hier de beperking tot 1,94% toe te passen. Is de Minister bereid hier op grond van bestendig gebruik vrijstelling ter voorkoming van onbillijkheden te verlenen, zo vroegen zij. In dit verband achtten zij het vermeldenswaard, dat de referentieperiode juli-december beneden 1,94% zal uitkomen. Ontheffing kwam hun ook gewenst voor, waar in het kader van meerjarenafspraken met betrekking tot integratie c.q. conversie van c.a.o.'s afspraken zijn gemaakt. Zij vroegen of de Minister hiertoe bereid is.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wilden enige vragen stellen naar aanleiding van artikel 4, lid 1, van dit wetsontwerp. Volgens deze bepaling, zo stellen zij, wordt toestemming gegeven tot een eenmalige verhoging van het loon met als toenemingspercentage de procentuele stijging van het indexcijfer van april 1977. Er dreigt hier, naar hun mening, een discriminatoire behandeling van een groep werknemers, namelijk degenen, die een prijscompensatie éénmaal per jaar ontvangen. Deze leden stelden in verband hiermede de volgende vragen:

1. Kan de Minister aangeven hoe groot deze groep is?
2. Kan de Minister voorts aangeven, of ook in sommige c.a.o.'s de bijstelling éénmaal per jaar plaatsvindt en zo ja, in welke c.a.o.'s?
3. Wil de Minister in dit soort gevallen de algemene strekking van de wet, dat hij zich voor niet-c.a.o.'ers aansluit bij de loonontwikkeling voor c.a.o.'ers, ter zijde schuiven?
4. Is de Minister niet van mening, dat zij, die éénmaal per jaar prijscompensatie ontvangen, toch al gemiddeld een half jaar een achterstand oplopen ten opzichte van hen, die twee keer per jaar een prijscompensatie ontvangen?
5. Acht de Minister het redelijk om, wanneer aan niet-c.a.o.'ers een volledige prijscompensatie zou worden gegeven, te spreken van een overschrijding van de nullijn in 1978, waar hier toch sprake is van een recht volgens bestendig gebruik?

De leden van de fractie van de V.V.D. ten slotte achtten het ongelukkig, dat in artikel 6 juist artikel 4 niet wordt genceemd, in welk artikel een betreuwenswaardige lacune voorkomt ten aanzien van diegenen, die de laatste halfjaarlijkse prijscompensatie (3,18%) hebben gemist. Is de Minister bereid, zo vroegen deze leden, dit binnen het kader van de krachtens artikel 5 te stellen regelen zo spoedig mogelijk te verhelpen?

Ik merk ter zake op, dat uit de passages welke de drie fracties, welke hier aan het woord zijn, aan het vraagstuk van de prijscompensatie hebben gewijd, bezorgdheid voor het gevaar van een ongelijke behandeling spreekt. Op zich zelf kan ik mij deze bezorgdheid zeer wel indenken en ik stel het dan ook op prijs, hier nogmaals uitvoerig in te gaan op de overwegingen welke ten grondslag liggen aan het huidige artikel 4.

In de eerste plaats acht ik het van doorslaggevende betekenis, dat de sociale partners er blijk van hebben gegeven, de visie van de Regering, dat ten behoeve van de werkgelegenheid de inflatie bestreden moet worden en een verder gaande ombuiging in de nominale sfeer moet worden gerealiseerd, volledig te onderschrijven. Deze opvatting heeft ertoe geleid, dat in reël opzicht de verbetering in het jaar 1978 ten opzichte van 1977 nul zou moeten bedragen. Het is tegen deze achtergrond, dat het achterwege blijven van een initiële verhoging de allergrootste steun verdient. Het realiseren van de nullijn in 1978 betekent dat de reële inkomenspositie in 1977 het uitgangspunt vormt. Het betekent eveneens dat de wijze waarop de prijscompensatie

wordt vastgesteld en de hoogte daarvan in 1978 in hoge mate beoordeeld moeten worden tegen de achtergrond van de nullijnfilosofie.

Ik kom thans toe aan de toegelaten prijscompensatie van 1,94%, zoals neergelegd in artikel 4. De in dit artikel neergelegde referentieperiode is de meest voorkomende in de collectieve contracten. Uitgaande van deze prijscompensatie, alsmede de raming van het Centraal Planbureau met betrekking tot de prijscompensatie van medio 1978 wordt – rekening houdende met premies en belastingen – het reële inkomen van de werknemer op nul gesteld.

Het vorenstaande leidt ertoe dat, indien groepen werknemers in het begin van 1978 een loonsverhoging ontvangen op grond van in het afgelopen jaar opgetreden prijsstijdingen voor deze werknemers in 1978 een reële verbetering optreedt ten opzichte van 1977. Dit is een gegeven dat afgewogen moet worden tegen de aanvaardbaarheid van een beperking van de prijscompensatie waardoor de nullijnfilosofie wordt gerealiseerd. De belangen welke ertoe hebben geleid de nullijnfilosofie te introduceren afwegend tegen een prijscompensatie op jaarbasis, heb ik eerstgenoemde belangen het zwaarst laten wegen. Ik hecht eraan deze afweging te accentueren, gezien het feit dat in het voorlopig verslag de uitdrukkingen «discriminatoire» en «achterstand» worden gebruikt. De uitdrukking «discriminatoire» acht ik in dit verband niet juist. Daarentegen heb ik wel begrip voor het feit, dat men spreekt van een «achterstand». Ik moet er echter op wijzen, dat een zekere relativering van het begrip achterstand noodzakelijk is en dat dit begrip niet los gezien wordt van de concrete situatie in samenhang waarmee het wordt gehanteerd, in casu de noodzaak tot matiging van de inkomensontwikkeling in de nabije toekomst, welke ten grondslag ligt aan het voorliggende wetsontwerp. Er komt, gezien de grote diversiteit in systemen van loonvorming en de daarmee samenhangende spreiding in de tijd van loonsverbeteringen, nimmer een moment waarop de relatieve posities van alle werknemers ten opzichte van elkaar in evenwicht zijn. Het bepalen van de startpositie zoals deze voortvloeit uit de opvatting van zowel overheid als sociale partners met betrekking tot de reële verbetering in 1978 ten opzichte van de reële inkomenspositie in 1977, bergt in zich een zeker arbitrair element. Door aan te koersen op de nullijn voor 1978 – en dat is één van de doelstellingen van de Regering welke aan dit wetsontwerp ten grondslag ligt – komt men tot een beperking van de prijscompensatie tot 1,94%.

Wellicht ten overvloede wil ik er nog op wijzen, dat de wetgeving als de onderhavige naast de prijscompensatie ook op andere terreinen inbreuk op verworven aanspraken kan meebrengen.

Een ander aspect dat hierbij speelt is dat in het verlengde van hetgeen in de collectieve contracten gebeurt, voor de niet-c.a.o.-werknemers om de zes maanden – derhalve voor het eerst in medio 1978 – wederom een prijscompensatie zou kunnen worden toegestaan. Hiermede zou bij de toepassing van de wetgeving ook wat de perioden betreft, nauw aansluiting kunnen worden gezocht bij die in de c.a.o.'s. Het mogelijk doen zijn van een éénjaarlijkse prijscompensatie zou vragen oproepen ten aanzien van het medio 1978 en begin 1979 te voeren beleid op dit punt. Hierbij zal het gaan om toepassing van artikel 5.

Voor zover een toepassing van de prijscompensatie tot duidelijk onbillikheden zou leiden ben ik zeker bereid hieraan door het stellen van nadere regelen tegemoet te komen. Ik zal bij mijn raadpleging van de sociale partners ook met name dit aspect onder hun aandacht brengen.

Met betrekking tot de vraag naar het totaal aantal werknemers, die een prijscompensatie éénmaal per jaar ontvangen, moet ik mededelen dat ik ten aanzien hiervan niet over nadere gegevens beschik.

Er zijn volgens opgave van het Loonbureau 3 c.a.o.'s met in totaal 66 500 werknemers, waarop een éénjaarlijkse prijscompensatie van toepassing is t.w. de c.a.o. beroepsgoederenvervoer met 60 000 werknemers, de c.a.o. onderhoudsbedrijven in de industriegebieden van Noord-Holland en de c.a.o. onderhoudsbedrijven in de industriegebieden van Zuid-Holland en Utrecht

(te zamen 6500 werknemers). Gezien dit geringe aantal c.a.o.'s mag, naar het mij voorkomt, op grond van de algemene strekking van de wet de prijscompensatie op halfjaars-basis als uitgangspunt worden gehanteerd.

De leden van de fractie van het C.D.A. zouden voorts gaarne vernemen, of de Minister van mening is, dat het algemeen karakter van de matiging ook buiten de industrie haalbaar is. Deze leden achtten dit van belang in verband met de concurrentieverhoudingen op de arbeidsmarkt.

Ik merk ter zake op, dat ik in beginsel geen verschil zie tussen de matiging van niet-c.a.o.-werknemers in de industrie, en daarbuiten. De concurrentieverhoudingen op de arbeidsmarkt zullen in beide gevallen een rol kunnen spelen. Ik ga ervan uit dat het bedrijfsleven zijn eigen verantwoordelijkheid ter zake waar zal maken.

Voorts herinnerden de leden van de fractie van het C.D.A. eraan, dat in het wetsontwerp openbaarheid van inkomens een zeer omslachtige procedure met betrekking tot de rapportage over de inkomens wordt voorgesteld. Hierbij is onder meer de individuele inkomensprivacy in het geding tegen de achtergrond van de maatschappelijke aanvaarding. Hoe verhouden deze overwegingen zich tot de rapportagemogelijkheid door de ondernemingsraad ingevolge dit wetsontwerp, zo vragen deze leden.

Hierop zij geantwoord, dat in artikel 15 is bepaald, dat indien een centrale ondernemingsraad dan wel een ondernemingsraad hierom verzoekt, de werkgever die raad inlicht omtrent de stand van zaken met betrekking tot de op 31 oktober 1977 toegepast in geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden in de arbeidsverhoudingen van de onderscheiden categorieën van werknemers in de onderneming, alsmede – telkenmale – omtrent de in die arbeidsvoorwaarden sinds genoemde datum aangebrachte wijzigingen. Uit deze bewoordingen blijkt, dat geen gegevens op naam kunnen worden gevraagd.

Uitgaande van een loyaal volgen van de wet door alle betrokkenen achtten de leden van de C.D.A.-fractie de wijze van werken van de Loontechnische Dienst van groot belang om «heksenjacht»-suggestie te voorkomen. Duidelijke richtlijnen op vraagpunten *vooraf* kan hiertoe dienen, zo menen deze leden. Zij vragen, of de Minister dit wil bevorderen. Een en ander zou ook onzekerheid, onrust en demotivatie kunnen voorkomen, zo stellen zij.

Ik onderstreep volledig de strekking van de opmerkingen van deze leden. Ik kan mededelen dat het in mijn voornemen ligt op korte termijn alle werkgevers via een brochure over de inhoud en de strekking van de wet in te lichten. Dit zal eveneens geschieden door de ambtenaren van de Loontechnische Dienst in alle bedrijven die door hen worden bezocht. Ik ben er niet alleen van overtuigd dat een heksenjacht zal worden voorkomen, maar dat een goede voorlichting verzekerd zal zijn.

De leden van de fractie van de V.V.D. zouden vervolgens gaarne vernemen, of de Minister kan bevestigen, dat de kern van zijn bedoeling is weergegeven op blz. 26 van de memorie van antwoord van zijn ambtsvoorganger waar deze zegt: «Voorkomen moet worden dat ten gevolge van het achterwege blijven van de factor initieel een verhoging van andere looncomponenten plaatsvindt», in casu ten aanzien van niet-c.a.o.'ers in meerdere mate dan voor c.a.o.'ers, zodat in plaats van initiële meer incidentele en dergelijke verhogingen zouden worden toegekend. Mag dit zo worden opgevat, dat geen grotere verhoging mag worden gegeven dan normaal onder bestaande regelingen zou zijn gegeven, hetgeen dan is uitgewerkt in de formules van artikel 3, lid 3 (schriftelijk en naar objectieve maatstaven) en artikel 3, lid 6 (bestendig gebruik binnen bepaalde beperkingen) met artikel 6 (vrijstelling) als noodluik voor toch nog onbillijke gevallen?

Hierop zij geantwoord dat het door deze leden gebezigde citaat uit de memorie van antwoord betrekking heeft op de vraag van de fractie van DS'70 of nader kon worden uitgelegd, of respectievelijk in welke zin de post incidenteel wel of niet onder het wetsontwerp zou vallen. Het zou bepaald onjuist zijn, de betrokken passage uit zijn verband te lichten en daaraan de opvat-

ting te verbinden, als door deze leden vragenderwijs aan de orde gesteld. Hetgeen bij inwerkingtreding van de voorliggende regeling rechtens geoorloofd zou zijn, wordt omschreven in de artikelen 3 en 4. Uit de toelichting op artikel 3 blijkt duidelijk, dat de op het hoofdbeginsel binnen artikel 3 zelf gemaakte uitzonderingen niet extensief mogen worden geïnterpreteerd. Het is derhalve bepaald niet zo, dat men overeenkomstig de wet zou handelen, als men de in het verleden ten aanzien van de mutaties in lonen en andere arbeidsvoorwaarden gevolgde gedragslijn normaal voortzet. Integendeel, rechtens geldende aanspraken op verhogingen worden door de wet ter zijde gesteld, behoudens uitzonderingen. Overigens zal de vraag, of deze uitzonderingen via het vrijstellingsbeleid nog zouden kunnen worden uitgebreid aan het centraal georganiseerde bedrijfsleven om advies worden voorgelegd.

De leden van de fractie van de P.P.R. vroegen, of bij de controle door de Loontechnische Dienst de niet in geld toegekende looncomponenten mede betrokken worden.

Hierop zij geantwoord dat het onderzoek van de L.T.D. zich zal beperken tot op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden; immateriële arbeidsvoorwaarden vallen buiten de doelstelling van dit ontwerp.

Voorts zouden de leden van de P.P.R.-fractie gaarne vernemen, of de Minister beschikt over de standpunten van de werkgevers- en werknemersorganisaties over het onderhavige wetsontwerp en zo ja, of de bewindsman deze dan wil mededelen.

De betrokken stukken worden bij deze meegezonden.

Het verheugt mij, dat het lid van de fractie van het G.P.V. zich kon verenigen met de strekking om tot een matiging te komen. Dit lid stelde, dat oud-Minister Boersma volgens het «Algemeen Dagblad» van 15 december 1977 heeft meegedeeld, dat, als het niet lukt om het wetsontwerp vóór 1 januari ongeschonden door beide Kamers te krijgen (en dat *is* niet gelukt), wij de stukken dan maar beter kunnen opbergen. Heeft oud-Minister Boersma hierin niet gelijk en komt dit wetsontwerp voor een groot deel niet als «mosterd na de maaltijd», zo vraagt dit lid.

Hierover zou ik het volgende willen zeggen. Het moge duidelijk zijn, dat het beter was geweest, indien het bedrijfsleven eerder dan thans het geval kan zijn, zeker had geweten waar men precies aan toe is. Dit is helaas niet mogelijk gebleken.

Gelukkig is het wèl voor 1 januari 1978 mogelijk gebleken dat de Tweede Kamer het ontwerp heeft goedgekeurd. Voorts wil ik wijzen op de omstandigheid dat het uitvoerig in de publiciteit aan de orde is gekomen. Niet alleen hebben de dagbladen aan deze kwestie uitvoerig aandacht besteed, alsmede de radio en televisie, maar ook de (centrale) organisaties van werkgevers en van werknemers hebben uitgebreid informatie verspreid. Ieder kon zich dus tijdig goed van de inhoud van de wet op de hoogte stellen. Dit te zamen beschouwd betekent mijns inziens dat het ontwerp niet aan effectiviteit behoefte te hebben ingeboet.

Van het door dit lid aangehaalde voorbeeld, namelijk dat veel van de 1,3 miljoen werknemers, die niet onder een c.a.o. vallen, elk jaar in januari een loonsverhoging krijgen, een verhoging, welke in de regel rond de Kerstdagen wordt meegedeeld, kan ik zeggen, dat deze werknemers, indien dit wetsontwerp tot wet zou worden verheven, vallen onder de zogenaamde stand-still-bepaling van artikel 3, eerste lid. Bedoelde loonsverhoging zal niet plaats kunnen vinden: het wetsontwerp voorziet in terugwerking tot 1 januari 1978 en in de peildatum van 31 oktober 1977.

Voorts memoreerde het lid van de fractie van het G.P.V., dat het voorgescreven advies van de Sociaal-Economische Raad vanwege de gebodenspoed niet is gevraagd. De in het ontwerp geregelde materie is evenwel niet een zaak van gisteren en eergisteren, aldus dit lid. Dit onderwerp is al jaren in bespreking. Kan de bewindsman mededelen, zo vroeg dit lid, waarom zijn

voorganger niet veel eerder een advies van de SER over deze materie heeft gevraagd?

Hierover zou ik willen opmerken, dat het inderdaad de geboden spoed was, die in de weg stond van een adviesaanvraag aan de SER. Ik teken hier overigens bij aan, dat de in het wetsontwerp neergelegde modaliteiten, te weten met name het afstemmen van de inkomens van niet-c.a.o.-werknemers op die van c.a.o.-werknemers een betrekkelijk nieuwe materie vormen.

Verder bracht het lid van de G.P.V.-fractie in herinnering, dat de Raad van Overleg Middelbaar en Hoger Personeel niet in het overleg is betrokken.

In de regeringsverklaring van 1973 zei het kabinet: «In het stadium van de beleidsvoorbereiding al actief contacten (te) leggen met direct betrokken belangengroepen», oud-Minister Boersma heeft, zo vervolgt dit lid, in een brief aan de Raad van Overleg Middelbaar en Hoger Personeel kort na de indiening van het wetsontwerp ontkend, dat zo'n toezegging ooit gedaan is. Is deze ontkenning in het licht van de genoemde regeringsverklaring wel juist, zo vraagt dit lid.

Ter zake zij het volgende geantwoord. In de eerste plaats: het lid van de fractie van de G.P.V. memoreerde reeds het uitblijven van een adviesaanvraag aan de SER in verband met het spoedeisende karakter. Dit duidt er in de eerste plaats reeds op dat er een algemene gedragslijn geldt die inhoudt dat het georganiseerd bedrijfsleven over dit soort zaken vooraf om advies wordt gevraagd. In concreto betekent dit advisering door de SER, aan wiens werkzaamheden sedert kort ook de Raad van Overleg Middelbaar en Hoger Personeel meedoet. In de tweede plaats duidt dit erop dat in spoedgevallen op deze gedragslijn uitzondering toegestaan is. Ook deze regel geldt dan voor de Raad van Overleg Middelbaar en Hoger Personeel. Voorts wil ik erop wijzen dat de Stichting van de Arbeid, de Raad van Overleg Middelbaar en Hoger Personeel en de Raad van Overleg voor de Handel nauw zullen worden betrokken bij het beleid ten aanzien van het stellen van regelen als bedoeld in artikel 5, als ook bij de advisering omtrent het vrijstellingsbeleid ter zake van de artikelen 3 en 4, alsmede 5. In dit perspectief bezien lijkt het mij zeker niet juist indien dat lid van de G.P.V.-fractie de bedoelde ontkenning van mijn ambtsvoorganger onjuist noemt.

Vervolgens vestigde dit lid er de aandacht op, dat er tal van lagerbetaalden zijn, bij voorbeeld winkelpersoneel, dat niet valt onder een c.a.o.

Prof. Reynaerts heeft, aldus dit lid, in dat verband gesteld, dat zolang er geen c.a.o. is afgesloten, waarvan de resultaten voor deze mensen toepasbaar kunnen worden geacht, ze maar in de wachtkamer moeten blijven, misschien maanden lang. Hij (prof. Reynaerts) meent dan ook, dat deze wet rechtsonzekerheid zal scheppen. Kan de Minister deze mening delen, zo vraagt dit lid.

Ik ben het niet met prof. Reynaerts eens, dat deze wet onzekerheid zal scheppen. Immers, tot het moment waarop ter zake regels worden gesteld, gelden de arbeidsvoorwaarden, welke feitelijk van toepassing waren op 31 oktober 1977, met eventueel de bij wet of bij voorbeeld bij vrijstellingsbesluit aangegeven uitzonderingen. Met andere woorden: tot het moment dat er regelen worden gesteld, ligt het toe te passen complex van arbeidsvoorwaarden vast. Bovendien wil ik verwijzen naar de verruiming van welke zijn aangebracht bij de verschillende nota's van wijzigingen.

Vervolgens, aldus nog steeds het lid van de G.P.V.-fractie, stelt prof. Reynaerts, dat deze wet het hoger personeel zal stimuleren om eigen afzonderlijke c.a.o.'s af te sluiten met eigen voorwaarden. Hij acht dit tegen de bedoeling van de wet en een en ander kan volgens hem de rechtsongelijkheid in de hand werken. Is de bewindsman het met deze zienswijze eens, aldus de vraag van dit lid.

Ook met deze zienswijze van de aangehaalde hoogleraar kan ik mij niet verenigen. Het is stellig niet tegen de bedoeling van de wet c.a.o.'s af te sluiten; dat kan in alle bedrijven en bedrijfstakken, dat kan ook voor het hoger personeel. Het zou overigens mijn voorkeur hebben indien de organisaties hoger personeel daar, waar reeds c.a.o.'s bestaan, aansluiting zouden zoe-

ken bij die c.a.o.'s: ofwel door te trachten, c.a.o.-partij te worden, ofwel door in een eigen c.a.o. de bepalingen daarvan zoveel mogelijk op de bestaande c.a.o. af te stemmen. Ik voorzie hier het ontstaan van meer rechtszekerheid, doch in ieder geval géén rechtsongelijkheid.

In het «Parool» van 24 december 1977¹ wordt vermeld, – zo vervolgt het lid van de G.P.V.-fractie –, dat het KNOV van mening is, dat zijn leden hun personeel meer loonsverhoging zullen moeten geven dan zonder wetje het geval zou zijn geweest. Kan de Minister bevroeden waarop deze mening stoelt, vraagt hij.

Hierop zou ik willen antwoorden dat een dergelijk effect alleen op zou kunnen treden voor de laagstbetaalden. Ik acht het zeker niet in strijd met de algemene doelstelling van de wet, indien een averechts effect voor deze groep van werknemers op zou treden in die zin, dat voor hen met dit wetsontwerp een hogere loonstijging zou ontstaan, dan zonder dat het geval zou zijn geweest. Daaraan zou ik nog het volgende willen toevoegen. Op grond van artikel 3, zevende lid, mag men in afwijking van deze wet het loon brengen op het peil van bij voorbeeld het wettelijk minimumloon; zulks vloeit voort uit de wetgeving zelve. Voorts wees dit lid er nog op, dat de heer Nypels bij de behandeling van dit wetsontwerp in de Tweede Kamer heeft gememoreerd, dat in de jaren 1972–1976 de c.a.o.-lonen gemiddeld met 53% zijn gestegen en de lonen van niet-c.a.o.-personeel gemiddeld 50,7%. De Regering stelt, aldus dit lid, dat er geen inzicht is in afwijkingen van de gemiddelden. Is de Regering, zo vraagt hij, echter niet van mening, dat bovenstaande percentages om mee te matigen voldoende zekerheid bieden, dat de gewenste matiging op vrijwillige basis zal geschieden? Wordt er bovendien door de voorgestelde regeling niet de indruk gewekt, aldus vervolgt hij zijn vragen, dat alleen de vakbonden in hun matigingsbereidheid te vertrouwen zijn en de niet-c.a.o.'ers niet? Mocht echter het kabinet, gezien de economische situatie, een vrijwillige matiging niet aandurven, zou dan het veilig stellen van de matiging niet veel simpeler zijn geweest via een loonmaatregel, waartoe de Loonwet de mogelijkheden biedt, zo vraagt dit lid voorts.

Hierop zou ik het volgende willen antwoorden. Allereerst zou ik willen wijzen op hetgeen ik reeds in mijn antwoord op het voorlopig verslag van de Tweede Kamer (blz. 10) heb gesteld, namelijk dat de betekenis van bedoelde gegevens als zeer beperkt moet worden beschouwd en voorts, dat het wetsontwerp niet zo zeer te maken heeft met de vraag wie de Regering wel of niet zou vertrouwen. De noodzaak om de matiging ook voor niet-c.a.o.-werknemers door middel van deze wet zeker te stellen berust op de wenselijkheid dat een inkomensmatiging zich uitstrekt over een zo breed mogelijk front.

Het wetsontwerp is als het ware een garantieclausule in die zin, dat het waarborgt een evenwichtige matiging in het bedrijfsleven, waarbij het er van uitgaat dat de bij herhaling door het georganiseerde bedrijfsleven afgelegde verzekering dat in de c.a.o.-sector zal worden gematigd, zal worden gehonoreerd. Afgezien van het feit, dat een technische en vrij gecompliceerde – derhalve: tijdrovende – wijziging zou moeten worden aangebracht in de Wet op de loonvorming, is voorts niet gekozen voor een loonmaatregel juist omdat een vrijwillige matiging in de c.a.o.-sector door het bedrijfsleven verleden jaar werd aangekondigd.

Vervolgens, zo gaat het lid van de fractie van het G.P.V. verder, zou dit lid gaarne het oordeel van de Minister vernemen over de klacht van het hoger personeel, dat de vertegenwoordigers van het lager personeel beslissen over de inkomens van het hoger personeel, terwijl zij zelf daarbuiten gehouden worden. Is de bewindsman niet ook van mening, dat dit «over u en zonder u», de tegenstelling in de bedrijven onnodig kan versterken, zo vraagt hij.

Allereerst zou ik dit lid willen wijzen op de mogelijkheid, dat het hoger personeel middels hun organisaties op de daartoe geëigende wijze c.a.o.'s kan afsluiten met werkgevers en organisaties van werknemers, dan wel dat deze organisaties zich kunnen aansluiten bij c.a.o.-partijen. Voorts worden, het is hiervoor reeds gesteld, ook de Raad van Overleg voor Middelbaar en Hoger

¹ Bedoeld zal zijn: 24 november 1977

Personeel, alsmede de Raad van Overleg voor de Handel betrokken bij advisering over vrijstellingsbeleid en het stellen van regelen. Dat de in de wet neergelegde procedure de tegenstellingen in de bedrijven kan versterken, waag ik dan ook te betwijfelen.

Verder wees het G.P.V.-lid erop, dat leeftijdsschalen in kleine bedrijven, waar geen c.a.o. is, vaak niet bestaan. Als een c.a.o.'er die schaal wel heeft, komt deze naar het oordeel van dit lid in een bevoorrechte positie te verkeren ten opzichte van de c.a.o.'er. Hoe kan deze rechtsongelijkheid worden voorkomen, vraagt hij.

Ik geloof niet, dat er sprake is van een bevoorrechte positie van de c.a.o.-werknemer ten opzichte van een niet-c.a.o.'er, die geen leeftijdsschalen heeft. Immers, beider rechtsposities zijn vastgelegd, resp. in de c.a.o. en middels deze wet. Waar geen schriftelijke overeenkomst was, is een opening gelaten voor het bestendig gebruik: zie artikel 3, zesde lid.

Volgens de wet hebben de centrale organisaties van werknemers en werkgevers het klachtrecht. Het lid van de G.P.V.-fractie wijst ten slotte op het volgende. In de «Onderneming» van 30 december 1977 schrijft het VNO, dat het onjuist is, dat centrale organisaties van werkgevers en werknemers het recht krijgen om de de Minister een onderzoek te vragen als een werkgever arbeidsvoorwaarden toepast, die in strijd zijn met de wet. Letterlijk schrijft dit orgaan: «Men denkt toch niet in ernst, dat wij van dit «recht tot verklikken» gebruik zullen maken?». Is de Minister, aldus luidt de laatste vraag van dit lid, niet van mening, gezien deze uitspraak, dat het klachtrecht een loos gebaar zal blijken te zijn?

Te dien aanzien zou ik het volgende willen opmerken. In het stelsel van deze wet past, gezien de parallelliteit met de algemeenverbindendverklaring, niet dat op niet-nakoming een strafsanctie wordt gesteld. Vandaar, dat is gekozen voor onderzoek op klacht. Ik geloof niet dat het hier om een loos gebaar gaat. Afgezien van de weinig relevante kwalificatie «recht tot verklikken» zou ik willen stellen dat, waar de Regering uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid van partijen, ook in dit opzicht het partijen zullen moeten zijn, die inbreuken op letter en geest van de wet zullen moeten signaleren. Hier wordt de verantwoordelijkheid gelegd waar ze hoort te liggen: bij het bedrijfsleven.

De Minister van Sociale Zaken,
W. Albeda

Aan de Voorzitter en de leden van de vaste Commissie voor Sociale Zaken

Utrecht, 1 december 1977

Geachte dames en heren,

Het CNV wil gaarne gebruik maken van de door u geboden gelegenheid commentaar te leveren op het Wetsontwerp houdende tijdelijke voorzieningen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden in arbeidsverhoudingen waarvoor geen collectieve arbeidsovereenkomst geldt (14 865).

De afgelopen jaren hebben overheid en bedrijfsleven steeds gestreefd naar een zekere matiging van de loonskostenstijgingen. Eventuele afspraken of een gematigd gecoördineerd arbeidsvoorwaardenbeleid van de zijde van de vakbeweging hebben evenwel alleen betrekking op werknemers, die onder een collectieve arbeidsovereenkomst of bindende regeling vallen. Partijen in het overleg hebben altijd de intentie gehad, dat deze afspraken ook zouden moeten gelden voor werknemers, die niet onder een c.a.o. vallen. Hierbij speelt zowel de bescherming van deze groepen als de poging deze groepen op gelijke wijze te laten bijdragen aan de afgesproken matiging een grote rol. Anderzijds heeft uiteraard de loonontwikkeling van de niet-c.a.o.-werknemers op lange termijn een belangrijke invloed op de bereidheid van c.a.o.-werknemers medewerking te verlenen aan het tot stand komen van een op matiging gericht loonbeleid.

In het licht van het bovenstaande is in het Centraal Akkoord 1973 in het hoofdstuk «Arbeidsvoorwaardenbeleid» onder E.5 het volgende geformuleerd:

«De gedragslijn, als genoemd onder de punten 1 t/m 4 (dat wil zeggen de uitgangspunten voor de c.a.o.-onderhandelingen) dient ook gevolgd te worden ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van werknemers op wie geen c.a.o. of daarmee vergelijkbare regeling van toepassing is».

Op grond van het gevoerde beleid in het verleden kan men stellen dat met dit wetsontwerp volledig wordt aangesloten bij de intenties van het georganiseerde bedrijfsleven op dit punt. Het CNV kan derhalve geheel instemmen met de strekking van dit wetsontwerp. Op onderdelen worden nog enkele opmerkingen gemaakt.

In artikel 3, lid 4, wordt gesproken over strijdigheid met de wet minimumloon. Naar onze mening moet hierbij ook worden vermeld de wet gelijke beloning voor mannen en vrouwen. De arbeidsvoorwaarden worden in ons land geregeld door de bedrijfstaksgewijze organisaties en niet door de centrale organisaties. In dat licht zou het CNV de in artikel 8 genoemde bevoegdheid willen toekennen aan de organisaties, die in de betreffende bedrijfstak arbeidsvoorwaarden plegen te regelen.

Gelet op de adviserende bevoegdheid van de Stichting van de Arbeid op basis van artikel 6 lijkt het ons gewenst de informatie, genoemd in artikel 9, ook te doen toekomen aan de Stichting van de Arbeid.

Op grond van artikel 28, lid 1, van de Wet op de Ondernemingsraden bevordert de ondernemingsraad, zoveel als in zijn vermogen ligt, de naleving in de onderneming van de wettelijke voorschriften op het gebied van de arbeidsvoorwaarden. Op grond hiervan is het noodzakelijk dat de ondernemingsraad ook voldoende informatie krijgt over de naleving van de wet niet-cao-werknemers. In artikel 10 of artikel 11 ware een passage over de rechten van de ondernemingsraad op te nemen. Het inschakelen van de ondernemingsraad sluit wederom geheel aan bij de in het Centraal Akkoord 1973 weergegeven standpunten ter zake van het georganiseerde bedrijfsleven.

In artikel E.6 van dit Centraal Akkoord wordt de werkgever verplicht de ondernemingsraad in te lichten over het beleid ten aanzien van niet-c.a.o.-werknemers.

In de memorie van toelichting maakt de Minister melding van het probleem van c.a.o.'s, waarin alleen minimumlonen zijn geregeld. Alhoewel dit feit zich uiteraard voordoet, wil het CNV erop wijzen dat in veel gevallen desondanks toch volledig gebruik wordt gemaakt van alleen maar de index van de regelingslonen. Dit is onder meer het geval met het trendbeleid voor overheidspersoneel en het koppelen van sociale verzekeringsuitkeringen. In de komende jaren is dit probleem hoogstwaarschijnlijk te verwaarlozen omdat de index van de verdiende lonen nauwelijks zal afwijken van de index van de regelingslonen.

Wij hopen dat u met onze opmerkingen rekening zult willen houden.

Hoogachtend,
J. Lanser, Voorzitter

**Verbond van Nederlandse Ondernemingen – Nederlands Christelijk
Werkgeversverbond**

Aan de leden van de vaste Commissie voor Sociale Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 1977.

Betreft: commentaar van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden op het ontwerp van Wet niet-c.a.o.-inkomens (nr. 14 865)

Hoogedelgestrengste Dames en Heren,

Hierbij zenden wij u een adres naar aanleiding van het ontwerp van wet houdende tijdelijke voorzieningen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden in arbeidsverhoudingen waarvoor geen collectieve arbeidsovereenkomst geldt (nr. 14 865).

Alvorens ertoe over te gaan een korte weergave te verstrekken van de voornaamste onderdelen in dit adres hebben wij er behoefte aan erop te wijzen, dat ons in de parlementaire spoedprocedure zo weinig tijdruimte is geboden om op dit ontwerp commentaar te geven dat slechts een beperkte raadpleging van onze ledenkring mogelijk is geweest. Wij moeten ons dan ook de vrijheid voorbehouden om eventueel aanvullend commentaar te leveren, indien de verdere raadpleging van onze leden daartoe aanleiding geeft.

Hieronder volgt nu een korte samenvatting van enkele hoofdpunten uit het adres.

– VNO en NCW staan positief tegenover de aan het wetsontwerp ten grondslag liggende gedachte, dat matigingen in loonsverhogingen, neergelegd in een centraal akkoord, ook zouden dienen te gelden voor werknemers, die niet door een c.a.o. zijn gebonden. Dit is een gedragslijn, waarmee de centrale werkgeversverbonden in de praktijk van de afgelopen jaren ook steeds hebben ingestemd.

– Nu echter geen centraal akkoord tot stand is gekomen, komt het wetsontwerp in de lucht te hangen, omdat de enige maatstaf voor matiging bestaat in het resultaat van c.a.o.-onderhandelingen in de bedrijfstakken.

– VNO en NCW zijn overigens voornemens om, evenals in het verleden, aan de aangesloten leden dringend aan te bevelen, dat ook voor het jaar 1978 de gebruikelijke gedragslijn, nl. algemene verbeteringen van arbeidsvoorwaarden voor niet-c.a.o.-personeel af te stemmen op die voor het c.a.o.-personeel, wordt gecontinueerd.

– Onder deze omstandigheden is er naar het oordeel van VNO/NCW geen enkele behoefte aan het onderhavige wetsontwerp, zeker niet nu daarbij van de gelegenheid gebruik wordt gemaakt vooruit te lopen op een aantal principiële zaken, die nog fundamenteel moeten worden besproken. Bovendien gaat het hier om een wetsontwerp dat tal van lacunes en rechtsonzekerheden in zich bergt.

– De bezwaren van VNO/NCW richten zich met name ook tegen de bepalingen die ingrijpen in de individuele rechtspositie van de werknemer (art. 3, lid 3), waardoor de kern van een goed personeelsbeleid wordt geraakt. Deze ingreep, die immers slechts geldt voor een specifieke categorie werknemers, leidt tot grote rechtsongelijkheid en is strijdig met de rechtszekerheid. VNO en NCW zijn van oordeel, dat – evenals bij vorige situaties – de gelegenheid moet bestaan dat rechten en verplichtingen tussen werkgever en werknemer die voortvloeien uit een in de onderneming bestendig gebruik over een reeks van jaren, geëerbiedigd dienen te blijven.

– VNO en NCW maken ernstig bezwaar tegen de formulering van artikel 8. Het is kennelijk voor de overheid niet mogelijk om tot een doeltreffende con-

trole te komen. Dit mag evenwel geen aanleiding zijn haar verantwoordelijkheid te leggen bij de centrale organisaties van werkgevers en werknemers.

– Ten slotte verklaren VNO en NCW zich gaarne bereid, indien daaraan uwerzijds behoefte bestaat, het in dit adres neergelegde commentaar mondeling toe te lichten.

Hoogachtend,
Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden

J. de Wit, Voorzitter NCW

C. van Veen, Voorzitter VNO

Commentaar van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden op het ontwerp van wet houdende tijdelijke voorzieningen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden in arbeidsverhoudingen waarvoor geen collectieve arbeidsovereenkomst geldt (nr. 14 865)

Naar aanleiding van uw gepubliceerd verzoek om schriftelijke reacties op bovengenoemd wetsontwerp, meent de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden het volgende onder uw aandacht te moeten brengen.

1. Algemeen

De centrale werkgeversverbonden zijn van mening dat in verband met de economische situatie en de in de komende jaren te verwachten ontwikkeling, matiging van de kostenontwikkeling en met name ook die van de loonkosten voor het bedrijfsleven dringend noodzakelijk is. Wij hebben dit in het centrale overleg van de afgelopen maanden bij voortduring bepleit; wij betreuren het, dat matiging in de door ons gewenste omvang niet mogelijk bleek en dat dientengevolge geen centraal akkoord tot stand kon komen. Tegen deze achtergrond vinden wij het uiteraard noodzakelijk dat matiging in de loonsverhogingen, zoals deze tot uiting komt in de c.a.o.'s, eveneens zal gelden voor werknemers die niet aan een c.a.o. zijn gebonden. Wij kunnen u mededelen dat wij voornemens zijn, evenals in voorgaande jaren, een klemmend beroep te doen op onze leden om bij de loon- en salarisherzieningen in 1978 voor alle categorieën werknemers een zelfde matiging te betrachten. Uit cijfers uit de afgelopen jaren blijkt overigens dat een dergelijk beroep in het verleden niet tevergeefs gedaan werd: in het algemeen is aan personeel waarop geen c.a.o. van toepassing is, geen hogere loon- of salarisverhoging toegekend dan aan het c.a.o.-personeel.

Gelet op het vorenstaande hebben wij geen behoefte aan het onderhavige wetsontwerp; mede gelet op een aantal juridische en praktische bezwaren tegen de wijze waarop in dit wetsontwerp de onderhavige materie is geregeld, zijn wij dan ook van oordeel dat het wetsontwerp moet worden teruggenomen. Het wetsontwerp draagt op verschillende punten de sporen van haastwerk. Als gevolg daarvan is het ontwerp op vele punten vaag en ondeugdelijk; het ondermijnt daardoor het gezag van de wetgeving en laat vele juridische en praktische vragen open, waarmede de rechtszekerheid niet wordt gediend. Wij betreuren het dan ook, dat de SER niet tevoren in de gelegenheid is gesteld zich over zo'n fundamenteel wetsontwerp uit te spreken, waarbij zo diep ingegrepen wordt in de contractsvrijheid.

Doelstelling en middel

Doelstelling van het ontwerp is te bewerkstelligen dat de matiging die naar de Minister verwacht, zal blijken uit de contractsherzieningen, ook van toepassing zal zijn op niet-c.a.o.-personeel. Nu echter geen centraal akkoord

tot stand is gekomen, komt het wetsontwerp in de lucht te hangen, omdat de enige maatstaf voor matiging is het resultaat van c.a.o.-onderhandelingen. Het gevolg daarvan kan zijn, dat aan sommige sectoren een hogere loonsverhoging zal worden opgelegd, dan zonder dit wetsontwerp het geval zou zijn geweest.

Overigens merken wij op dat niet alleen werknemers die onder een c.a.o. vallen of vielen buiten schot blijven, maar ook het overheidspersoneel, in totaal ca. 80% van de afhankelijke beroepsbevolking. Omdat het ontwerp uitsluitend betrekking heeft op de arbeidsverhoudingen van niet-c.a.o.-werknemers e.d. ongemeend worden gelaten, werkt het middel naar ons oordeel discriminerend. Een zo ingrijpende inbreuk op de contractsvrijheid is naar onze mening slechts toelaatbaar, indien deze een algemene strekking heeft. Ten onrechte wordt ervan uitgegaan dat de rechtspositie van niet-c.a.o.-personeel wezenlijk anders zou zijn dan van c.a.o.-personeel. Voorts bevat het wetsontwerp een tweede discriminatie, nl. in artikel 3, lid 3, waarin wordt bepaald, dat sommige verhogingen wel mogen worden toegekend, indien deze schriftelijk zijn vastgelegd en aan objectieve maatstaven gebonden zijn. Veelal wordt daaraan niet voldaan, maar vloeien de aanspraken voort uit een bestendig gebruikelijk beding. In die gevallen zou dus de loonsverhoging niet zijn toegelaten. Ten slotte achten wij het discriminerend, dat loonsverhogingen die collectief worden overeengekomen (via c.a.o.-onderhandelingen), anders worden behandeld dan loonsverhogingen die worden afgesproken tussen de werkgever en de individuele werknemer.

Inkomensbeleid

De tweede doelstelling is blijkens de memorie van toelichting een eerste aanzet te geven tot een inkomensbeleid. Wij zijn van oordeel, dat zolang er geen studies zijn aangevat, zoals bedoeld in punt 10 uit het herziene Regeerakkoord C.D.A./V.V.D. dd. 26 november 1977, daarop niet door middel van een «noodwetje» vooruit dient te worden gelopen.

Aantasting rechtszekerheid

Een ernstig bezwaar is naar onze mening gelegen in het ontbreken van normen voor het door de Minister te voeren beleid. De bevoegdheid van de Minister strekt zich uit van een nationale regeling tot bedrijfstaks- en zelfs ondernemingsregelingen. Bij een gedifferentieerd arbeidsvoorwaardenbeleid zijn hier vele vragen. Wij wijzen in dit verband op c.a.o.'s met een minimumkarakter, waarbij de Minister de hoop uitspreekt dat partijen ook maxima zullen overeenkomen. Beide partijen zullen hiertoe bereid moeten zijn. De vraag is of zij daartoe bereid zijn, aangezien daarmee het minimumkarakter – een essentieel element van de c.a.o. – wordt aangetast. De vraag rijst of als bij een minimum-c.a.o. partijen vrij zijn hogere lonen overeen te komen, die vrijheid plotseling niet meer zou mogen bestaan voor categorieën werknemers, waarop de c.a.o. niet van toepassing is.

Een ander probleem betreft de veel voorkomende situatie, waarbij in een onderneming of bedrijfstak verschillende c.a.o.'s naast elkaar worden toegepast. Het lijkt dan wel zeer moeilijk voor de Minister te beslissen naar welke c.a.o. zich zijn beleid zal moeten richten.

Een soortgelijk probleem doet zich voor als binnen een bedrijfstak waarvoor een c.a.o. geldt, ondernemingen voorkomen met eigen c.a.o.'s. Het komt ons voor dat dan de eigen c.a.o. als maatstaf voor het niet-c.a.o.-personeel zal moeten prevaleren. Maar ook dat behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de Minister.

Ons bezwaar richt zich dan ook vooral tegen het feit, dat aan de Minister zo ruime bevoegdheden zijn toegekend, zonder dat is gebleken van duidelijke criteria met betrekking tot de uitvoering van de wet en zonder dat hierop parlementaire controle anders dan achteraf mogelijk is. Wij achten zulks in strijd met de beginselen van rechtszekerheid. Uit het voorliggende ontwerp resul-

teert naar ons oordeel evenzeer een aantasting van de rechtszekerheid op grond van het feit, dat in zeer veel gevallen voor niet- c.a.o.-personeel reeds afspraken waren gemaakt, bij voorbeeld ten aanzien van de toekenning van de prijscompensatie of periodieke verhogingen op de daartoe gebruikelijke datum, welke afspraken nu bij aanvaarding van het voorliggende wetsontwerp niet mogen worden geëffectueerd.

Op deze wijze ook plaatst Nederland zich internationaal gezien in een uitzonderingspositie. Daartoe is des te minder aanleiding nu de incidentele loonontwikkeling in Nederland in vergelijking met andere landen laag is. Wij willen er nogmaals op wijzen dat de –ten onrechte – aan het adres van werkgevers gerichte beschuldigingen inzake extrabetaling aan categorieën niet-c.a.o.-personeel, van werkgeverszijde duidelijk zijn weerlegd. Ook uit het recente onderzoek van het CPB over de ontwikkeling van het incidentele loon in de voorbije jaren is niet gebleken dat de niet-c.a.o.-loners beter behandeld zouden worden dan de c.a.o.-loners. Integendeel. Het is juist op deze punten dat het personeelsbeleid in ondernemingen wordt gefrustreerd, omdat – anders dan bij de overheid – bij het toekennen van individuele verhogingen, vooral voor wat betreft het hoger personeel, veelal rekening wordt gehouden met individuele beoordelingen, gebaseerd op prestatie, inzet, wijziging functie-inhoud e.d. Het is onmogelijk hiervoor algemene voorschriften te geven, omdat dan nooit rekening kan worden gehouden met de pluriformiteit van het bedrijfsleven en de daaruit voortvloeiende behoeften. Uit het wetsontwerp vloeit voort, dat salarisaanpassingen als bovenbedoeld, als regel per 1 januari, niet gehonoreerd zouden mogen worden, wanneer zij niet voldoen aan het vormvoorschrift dat het recht daarop vóór 1 november 1977 schriftelijk dient te zijn vastgelegd en daarbij aan objectieve maatstaven is gebonden. Zoals betoogd is dit een voor het bedrijfsleven onwettelijke voorwaarde. Wij menen dat zulks ook onaanvaardbaar is, omdat het gaat om het effectueren van rechten en verplichtingen, die voortvloeien uit de arbeidsovereenkomst tussen de werkgever en de werknemer. De vraag rijst dan ook of het aantasten van deze rechten en verplichtingen door het stellen van normen die op geen enkele wijze rekening houden met de realiteit en de complexiteit van het bedrijfsleven, wel in overeenstemming is met de eisen van zorgvuldigheid die aan de wetgever mogen worden gesteld ten aanzien van het rechtsgevoel van betrokkenen. Het gevolg kan niet anders zijn dan dat bij het ongewijzigd aanvaarden van deze wet voor de werkgever grote spanningen zullen ontstaan, tussen enerzijds zijn juridische en morele verplichtingen, voortvloeiende uit de arbeidsovereenkomst, en anderzijds zijn verplichtingen op grond van deze wet. Berichten hierover uit de praktijk bevestigen deze ernstige zorg. Een werkgever, zal een werknemer, vallende onder een minimum-c.a.o., meer dan een normale periodieke verhoging kunnen geven; maar een staffunctionaris uit de boven-c.a.o.-groep met bijzondere verdiensten bij dezelfde werkgever mag zelfs geen normale periodieke verhoging worden toegekend. Een ander geval betreft een werkgever, op wie geen c.a.o. van toepassing is en die een gespecialiseerde werknemer een hoger salaris zal moeten betalen, eventueel met wijziging van de functiebenaming (schijnpromotie), omdat deze anders «overstapt» naar een concurrerend bedrijf.

2. Artikelsgewijze opmerkingen

Artikel 3

De strekking van dit artikel is dat met ingang van 1 november 1977 geen verandering mag worden gebracht in arbeidsvoorwaarden op grond van arbeidsverhoudingen, zoals deze op 31 oktober 1977 feitelijk van toepassing waren, behalve ten aanzien van:

- loonsverhogingen, waartoe een werkgever krachtens algemeen verbindendverklaring of een loonregeling verplicht is.

– individuele wijzigingen (leeftijd-, dienstjarenverhoging, merit-rating, prestatiebeloning e.d.) indien *het recht* daarop voortvloeit uit een stuk dat vóór 1 november 1977 *schriftelijk* is vastgesteld *en* dat gebonden is aan *objectieve maatstaven*.

De aan te leggen criteria betekenen – zoals al eerder betoogd – in feite een willekeurige ingreep door de overheid in de rechtspositie van een aantal categorieën werknemers en een aantasting van de essentie van het personeelsbeleid, zoals dat feitelijk wordt toegepast, met name ten aanzien van categorieën hoger personeel, waar veelal wel sprake is van systemen, gericht op individuele beoordeling op basis van niet-kwantitatieve uitgangspunten. Buitendien moet, zoals opgemerkt, worden bedacht dat in zeer veel gevallen aan die categorieën werknemers vooruitzichten zijn geboden zonder dat deze nauwkeurig konden worden geobjectiveerd. Een ingreep zoals met dit artikellid voorgesteld, brengt het gevaar met zich van een ernstige demotivatie van de betrokken werknemers.

Voor wat betreft de vele kleinere bedrijven en ook voor wat betreft het stafpersoneel van grotere bedrijven is het stellen van de eis van schriftelijke en objectieve maatregelen ronduit onmogelijk. Deze bepaling zou op zijn minst in dier voege dienen te worden aangepast, dat individuele wijzigingen zijn toegestaan voor zover deze berusten op een *bestendig gebruik*.

Naast hetgeen wij daaromtrent onder het punt Algemeen reeds hebben opgemerkt, wensen wij nogmaals te benadrukken, dat met artikel 3, lid 3 op een niet gerechtvaardigde wijze wordt ingegrepen in de individuele arbeidsverhoudingen, met name omdat het veelal niet mogelijk is voor categorieën hoger personeel objectieve maatstaven vast te stellen, waarvan de uitkomst exact te vertalen is in een geldelijk bedrag. Hieruit volgt een duidelijke rechtsongelijkheid voor de getroffen categorieën ten opzichte van:

- a. het overheidspersoneel;
- b. (weinige) gevallen waarin voor niet-c.a.o.-personeel wordt voldaan aan de eis van schriftelijke en objectieve normen;
- c. werknemers die onder een c.a.o. vallen.

De bedoeling van dit artikel is kennelijk mede via beïnvloeding van periodieke verhogingen e.d. greep te krijgen op de macro-economische post incidenteel. In dit verband mogen wij verwijzen naar het Herzien-Regeerakkoord met C.D.A. en V.V.D. van 26 november 1977 (blz. 5 onderaan), waar, analoog aan het Regeerakkoord P.v.d.A./C.D.A./D'66, een commissie wordt aangekondigd, die de problematiek van de post incidenteel zowel voor de publieke sector als de particuliere sector zal onderzoeken en op basis daarvan voorstellen zal doen. Naar onze mening dient hierop niet te worden vooruitgelopen.

Artikel 4

Afgezien van hetgeen in het onderdeel Algemeen reeds is opgemerkt ten aanzien van het minimumkarakter van c.a.o.'s achten wij het onjuist, dat enerzijds ten aanzien van werknemers die onder een c.a.o. vallen of kortgeleden nog vielen, geen beperkingen worden gemaakt met betrekking tot de loonkostenstijging, anderzijds de Regering – met het volstrekt vage artikel 4 – een instrument wordt verschaft om nivellerende maatregelen te treffen (een maximale mutatie voor hoger personeel, een vaste mutatie voor categorieën lager personeel), zoals blijktens de memorie van toelichting in het voorneemen ligt.

Artikel 5

Weliswaar krijgt de Minister de bevoegdheid vrijstellingen te verlenen, doch criteria hiervoor worden niet aangegeven. Dit geldt evenzeer de eventuele beperkingen en voorschriften, die in dit artikel worden genoemd. Uit een oogpunt van rechtszekerheid achten wij dit – op zijn zachtst gezegd – weinig bevredigend.

Artikel 8

Het valt op dat aan overtreding van de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften geen strafsanctie is verbonden; waarschijnlijk hangt dit samen met het feit dat de wet geen duidelijke maatstaven kent, waaraan de burger zijn al of niet strafbaarheid kan afmeten. Blijkbaar is zulks niet mogelijk en neemt de Regering haar toevlucht tot een bepaling volgens welke de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties op deze wijze betrokken worden bij de naleving van de wet. Hiertegen hebben wij grote bezwaren omdat dat niet passend is in de in ons land bestaande maatschappelijke verhoudingen. Wij willen er in dit verband ook nog eens aan herinneren dat vroegere pogingen om een soortgelijk spionnagesysteem bij de controle op de uitvoering van de sociale verzekeringswetten in het leven te roepen, met verontwaardiging van de hand zijn geweest – en terecht. Wij willen evenzeer met nadruk verklaren dat er tevoren met ons over deze bepaling geen contact is geweest – hetgeen toch wel had mogen worden verwacht – en dat wij aan de voorgestelde bepaling ook niet de minste behoefte hebben.

Artikel 13

Ingevolge dit artikel moeten c.a.o.'s (met toelichting) welke zijn ingediend bij het Loonbureau voor een ieder ter inzage worden gelegd. Wij hebben tegen een dergelijk voorschrift – waarmede ook weer wordt vooruitgelopen op de in behandeling zijnde wetgeving ter zake van openbaarheid van inkomens – ernstige bezwaren. Collectieve arbeidsovereenkomsten zijn privaatrechtelijke overeenkomsten, welke de rechtsbetrekkingen tussen de betrokken partijen regelen; het is onjuist dat – zonder toestemming van deze partijen – een verplichting wordt gecreëerd de inhoud van een dergelijke c.a.o. ook voor derden openbaar te doen zijn. Dit bezwaar geldt met name ten aanzien van ondernemings-c.a.o.'s.

OVERLEGORGAAN VAN DE CENTRALE ONDERNEMINGSORGANISATIE IN HET MIDDEN- EN KLEINBEDRIJF

waarin samenwerken:

Nederlands Christelijk Ondernemers Verbond Koninklijk Nederlands Ondernemers Verbond

Betreft: Ontwerp van wet houdende tijdelijke voorzieningen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden waarvoor geen collectieve arbeidsovereenkomst geldt (Wetsontwerp 14 865).

Aan de leden van de vaste Commissie voor Sociale Zaken van de Tweede Kamer der Staten Generaal

's-Gravenhage, 1 december 1977

Hoogedelgestrenge Dames en Heren,

Het Overlegorgaan van de centrale organisaties van het midden- en kleinbedrijf, het Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond en het Nederlands Christelijk Ondernemersverbond, heeft grote bezwaren tegen het voorstellen van de demissionaire Regering om via het bovengenoemd wetsontwerp de bevoegdheid te verkrijgen om die delen van het bedrijfsleven waar geen collectieve arbeidsovereenkomst geldt, dwingend loonsverhogingen op te leggen. Het Overlegorgaan ervaart dit voornemen als discriminerend voor die sectoren, die geen c.a.o. hebben. Met name geldt dit voor een groot deel van de detailhandel en dienstverlenende ambachten. Het demissionaire kabinet is kennelijk van mening, dat matiging van arbeidsvoorwaardenverbetering slechts wordt gerealiseerd in sectoren met c.a.o.'s, sectoren dus, waar de werknemersorganisaties grote invloed hebben op de totstandkoming van arbeidsvoorwaardenverbetering.

Het Overlegorgaan wijst erop, dat in het midden- en kleinbedrijf de ruimte voor arbeidsvoorwaardenverbetering zeker in 1978 zeer klein is. Ook het door de demissionaire Regering voorgenomen sociaal-economisch beleid 1978 waarin gekozen wordt voor koopkrachthandhaving en niet tevens voor verdere lastenverlaging voor het bedrijfsleven, brengt daar geen verandering in. Bovengenoemde sectoren, die geen c.a.o. hebben zullen zeker gebaat zijn bij een lage nominale loonkostenontwikkeling. Deze sectoren vrezden het ergste voor de rendementspositie van hun bedrijven, wanneer zij het resultaat van de vrije onderhandelingen van de sectoren van het bedrijfsleven, die wel een c.a.o. hebben, en waarin zij geen inbreng kunnen hebben, dwingend krijgen opgelegd.

De Minister neemt als uitgangspunt van hantering van de bevoegdheid regels te stellen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden in arbeidsverhoudingen, dat hetzij via een centraal akkoord, hetzij direct via de c.a.o.-onderhandelingen door partijen bij c.a.o.'s een duidelijke beperkte nominale verhoging van lonen en andere in geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden worden overeengekomen. De Minister geeft echter noch in het wetsontwerp noch in de toelichting aan, wat hij verstaat onder een duidelijk beperkte nominale verhoging. Het Overlegorgaan vraagt zich af welke arbeidsvoorwaardenverbetering de werknemers verkrijgen, indien de sectoren met een c.a.o. in vrije onderhandelingen geen beperkte nominale loonontwikkeling overeenkomen of als er geen voldoende maatstaven zijn om artikel 4 van het wetsontwerp inhoud te geven. De indruk bestaat dat de Minister een algemene loonmaatregel niet durft te nemen en daarom grijpt naar een discriminerende oplossing.

Het is een onrechtvaardige zaak, dat volgens artikel 3, lid 3, individuele loonsverhogingen slechts gegeven mogen worden indien het recht dat daarop bestaat schriftelijk is vastgelegd vóór 1 november 1977 en daarbij aan objectieve maatstaven is gebonden. In het midden- en kleinbedrijf wordt deze

bepaling als extra-verstikkend ervaren, daar dit soort afspraken zelden schriftelijk wordt gemaakt. In het midden- en kleinbedrijf is juist de flexibiliteit een belangrijke bestaansvoorwaarde en men moet ervoor waken, dat deze te veel beknot wordt door allerlei schriftelijk vastgelegde regels en opgelegde maatregelen. De Minister is voornemens de loontechnische dienst in te schakelen voor het controleren van lonen en andere in geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden. Met name zal onderzocht worden of de ontwikkeling in de sfeer van de niet-c.a.o.-lonen parallel loopt aan die van de c.a.o.-lonen. Indien nu een werkgever weigert inlichtingen te verstrekken en inzage te geven van alle bescheiden, die de betrokken ambtenaren menen nodig te hebben (zie artikel 10) staat daar een sanctie op. Het is echter niet duidelijk of, wanneer een werkgever uit de bedrijfstakken met een c.a.o. dit weigert, daar een sanctie op staat. Ook dit punt geeft de discriminatoire werking van het wetsontwerp aan.

Het Overlegorgaan is van oordeel, dat het ter visie leggen van c.a.o.'s vooruitloopt op het nog te behandelen wetsontwerp Openbaarheid van Inkomens uit Arbeid en daarom niet opgenomen dient te worden in het onderhavige wetsontwerp. Hierbij komt nog, dat voor c.a.o.'s, die gelden voor een beperkt aantal werknemers, openbaarmaking inbreuk betekent op de privacy van de werknemers, die onder de werkingssfeer van de betreffende c.a.o. vallen.

Het wetsontwerp heeft een onduidelijk karakter. Immers, volgens de memorie van toelichting, blz. 5, beoogt het wetsontwerp aan de ene kant de hoger gesalarieerde werknemers een maximaal toelaatbare mutatie te geven, aan de andere kant wordt de lagere inkomenscategorieën een vaste mutatie opgelegd. Het wetsontwerp geeft echter geen grens aan tussen de hogere gesalarieerde werknemers en de lagere inkomenscategorieën.

Het Overlegorgaan vreest, dat in individuele ondernemingen, die geen c.a.o. hebben, grote spanningen zullen ontstaan, indien per 1 januari 1978 de minimumlonen met 5% stijgen terwijl de andere lagere inkomenscategorieën nog geen loonsverhoging zullen ontvangen gezien de «stand-still-bepaling» die het totale complex van arbeidsvoorwaarden fixeert naar de situatie per 31 oktober 1977.

Gelet op het bovenstaande en gezien het feit, dat de Sociaal Economische Raad niet in de gelegenheid werd gesteld advies uit te brengen over dit wetsontwerp, verzoekt het Overlegorgaan dit wetsontwerp niet in behandeling te nemen.

Met de meeste hoogachting,
R. A. E. Indemans, h.t. secretaris

Aan de leden van de vaste Commissie voor Sociale Zaken
van de Tweede Kamer

30 november 1977

Dames en Heren,

De Federatie Nederlandse Vakbeweging wil bij deze gebruik maken van de gelegenheid, om u haar reactie te doen toekomen met betrekking tot het ontwerp van Wet tijdelijke voorzieningen arbeidsvoorwaarden buiten collectieve arbeidsovereenkomsten.

De FNV wil dit wetsontwerp in de eerste plaats beoordelen vanuit het perspectief van een tot stand te brengen geïntegreerd inkomensbeleid, dat wil zeggen een inkomensbeleid, dat alle inkomensstrekkers en alle inkomensvormen omvat. Geconstateerd kan worden, dat de bouwstenen voor zo'n beleid moeizaam en slechts zeer geleidelijk worden aangedragen. In dit verband kan gewezen worden op het enige tijd geleden bij het parlement ingediende ontwerp van Wet Openbaarheid van Arbeidsinkomens, alsmede op een reeds in de Interimnota Inkomensbeleid gedane aankondiging ter zake van het tot stand brengen van een raamwet op de inkomensvorming.

De FNV wil van deze gelegenheid dan ook gebruik maken, om aan te dringen op een spoedige totstandbrenging van thans reeds voorliggende wetsontwerpen op dit terrein en tot een snelle verdere uitbouw van een inkomensbeleid.

Binnen het kader van een geïntegreerd inkomensbeleid dienen zodanige instrumenten beschikbaar te komen, dat de inkomensontwikkeling van alle inkomensstrekkers kan worden beïnvloed en wel in die zin, dat er sprake is van een onderling evenwichtige en maatschappelijk gewenste ontwikkeling.

Voor wat de werknemers als totale categorie betreft, heeft de FNV immer het standpunt gehuldigd, dat hun arbeidsvoorwaarden geregeld dienen te worden in tussen vakbonden en werkgevers(organisaties) af te sluiten collectieve arbeidsovereenkomsten; een opvatting die zij ook nu nog volledig is toegedaan. De FNV en de bij haar aangesloten organisaties streven er dan ook met alle kracht naar, alle werknemers onder de werkings sfeer van de c.a.o. te brengen en zullen dat ook in de toekomst blijven doen. Overigens wordt hiervoor ook gepleit in de memorie van toelichting op het voorliggende wetsontwerp.

Terzijde wil de FNV in dit verband wijzen op de in de genoemde memorie van toelichting gedane uitspraak, dat een toekomstig kabinet bij het nemen van beslissingen over de inhoud van een raamwet op de inkomensvorming tevens zal moeten bezien, of en zo ja welke aspecten van het onderhavige wetsontwerp daarin kunnen worden ingepast. De FNV wil hierop thans niet vooruitlopen en een oordeel hierover opschorten tot de nadere inhoud van een dergelijke raamwet bekend is. Wel is de FNV van oordeel dat onder de huidige omstandigheden er alle aanleiding is, om via deze tijdelijke wetgeving te voorkomen, dat de inkomens- c.q. arbeidsvoorwaardenontwikkeling van degenen die niet onder een c.a.o. vallen, in sterke mate zou afwijken van de ontwikkelingen in de c.a.o.-sfeer.

Op basis van deze algemene beoordeling van het voorliggende wetsontwerp heeft de FNV behoefte over een aantal meer specifieke punten nog enkele kritische kanttekeningen te maken.

In de eerste plaats spreekt de voor dit wetsontwerp gegeven motivering de FNV niet aan, te weten het bewerkstelligen van een sterke matiging in de ontwikkeling van de loonkosten, welke benadering en terminologie eveneens terug te vinden is in artikel 4, lid 2 en 3 van de wet. De FNV wil er in dit verband ten overvloede op wijzen dat naar haar mening aanvaarding van dit wetsontwerp op zich zelf geen enkele consequentie mag en kan inhouden noch in 1978 noch in 1979 voor zowel de inhoud als de vorm van het arbeidsvoorwaardenbeleid. De FNV meent, dat primair het beheersen van niet

c.a.o.-inkomens met het oog op inkomenspolitieke doelstellingen aan dit wetsontwerp ten grondslag moet liggen.

De FNV heeft eveneens grote moeite met de in de memorie van toelichting verwoorde veronderstelling, waarbij ervan wordt uitgegaan, dat «de sociale partners overeenkomsten sluiten, waarin zij exact aangeven welke loonsverbetering niet alleen maximaal doch ook minimaal voor elke functie of groep van functies moet worden aangehouden». Zoals reeds in de memorie van toelichting zelf wordt opgemerkt, hebben vele c.a.o.'s (en met name c.a.o.'s op het niveau van een bedrijfstak) een minimumkarakter. Het is naar de mening van de FNV dan ook in feite niet mogelijk om, waar dat tot nu toe niet het geval was, het karakter van de c.a.o. te wijzigen in bedoelde zin. Wel is het zo dat de wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden die voortvloeien uit het c.a.o.-overleg, exact worden aangegeven door partijen. Het zijn ook uitsluitend deze wijzigingen die relevant zijn voor de toepassing van het onderhavige wetsontwerp. Een wijziging van het karakter van de c.a.o. is naar de mening van de FNV (nog afgezien van de praktische onmogelijkheid) dan ook niet noodzakelijk.

In de memorie van toelichting wordt eveneens aangekondigd, dat de Minister van Economische Zaken zich ter zake van de ontwikkeling van de tarieven van beoefenaren van vrije beroepen afzonderlijk tot de Tweede Kamer zal richten. Beoogd wordt om wat het inkomenselement van deze tarieven betreft, dit te laten verlopen volgens dezelfde lijnen als de ontwikkeling van de c.a.o.-inkomens.

Aangezien de feitelijke inkomensontwikkeling van deze categorie inkomensstrekkingen langs deze weg slechts gedeeltelijk kan worden beïnvloed, is er naar de opvatting van de FNV alle aanleiding voor een op zich zelf staand beleid met betrekking tot deze groepen. De ontwikkeling van het inkomenselement in de tarieven zou dan ook zodanig moeten verlopen, dat over het inkomensdeel boven f 50 000 bruto geen prijscompensatie wordt toegekend.

In zijn algemeenheid wil de FNV ten slotte opmerken, dat naar haar mening niet alle arbeidsvoorwaardenverbeteringen, welke uit het c.a.o.-overleg resulteren, zonder meer «doorgetrokken» en toegekend kunnen worden aan degenen die buiten het c.a.o.-bereik vallen. Dit geldt bij voorbeeld voor verbeteringen van arbeidsvoorwaarden (men denke o.a. aan uitbreiding van het aantal vakantiedagen) indien daarmee een niveau wordt bereikt, dat feitelijk reeds van toepassing is voor degenen die zich buiten het c.a.o.-bereik bevinden.

Met betrekking tot de afzonderlijke artikelen van het wetsontwerp wil de FNV de volgende opmerkingen maken.

In de toelichting op artikel 7 wordt opgemerkt, dat in geval «meer loon zou worden toegekend dan op grond van de door de Minister gestelde normen toelaatbaar zou zijn, dit meerdere achteraf – binnen de termijn van één jaar – alsnog kan worden teruggevorderd». Volstrekt onduidelijk is evenwel wie een dergelijke vordering zou moeten instellen en ten gunste van wie deze vordering gesteld moet worden. Naar de mening van de FNV zal een en ander dan ook meer concreet aangegeven moeten worden.

Artikel 15 ten slotte bepaalt dat uitsluitend artikel 11 van het wetsontwerp, dat de werkgever verplicht om aan de daartoe aan te wijzen ambtenaren de verlangde inlichtingen te verschaffen, zal vallen onder de Wet op de Economische Delicten. Een en ander impliceert dat op overtreding van de wet zelf door de werkgever geen sanctie van toepassing is. De FNV acht dit een onlogische situatie en is dan ook van oordeel, dat het niet naleven van de wet in zijn geheel strafbaar gesteld dient te worden op grond van de Wet op de Economische Delicten.

De FNV wil met deze kanttekeningen bij het voorliggende wetsontwerp volstaan en vertrouwt erop, dat u bij uw oordeelsvorming over het betreffende wetsontwerp de gemaakte kanttekeningen en de gedane voorstellen zwaar zult laten wegen.

Hoogachtend, F. Drabbe, secretaris.

Commentaar van de Raad van Overleg voor Middelbaar en Hoger Personeel op Kamerstuk 14 865 Tijdelijke voorzieningen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden in arbeidsverhoudingen waarvoor geen collectieve arbeidsovereenkomst geldt

Inleiding

Alvorens nader in te gaan op het onderhavige wetsontwerp hecht de Raad MHP eraan zijn standpunt m.b.t. de ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden in 1978 en de daarbij te betrachten terughoudendheid in het kort weer te geven.

Tegen de achtergrond van de huidige sociaal-economische situatie is de MHP van mening dat er voor 1978 geen ruimte is voor een initiële loonsverbetering. Ten aanzien van de prijscompensatie stelt de MHP zich op het standpunt dat deze in principe volledig en in een voor alle werknemers gelijk percentage moet worden toegepast op basis van het thans geschoonde prijsindexcijfer. De MHP is echter bereid tot een verdere schoning van het prijsindexcijfer indien daarover op nationaal niveau overeenstemming kan worden bereikt. De MHP is tevens bereid mee te werken aan afspraken op centraal niveau om een deel van de prijscompensatie niet via een automatisme toe te kennen maar als onderhandelingsobject te beschouwen. Dit standpunt werd door de Raad MHP naar voren gebracht bij het tripartite overleg op 20 oktober en 2 november jl.

Tijdens dit overleg bleek dat bij toekenning van slechts een volledige prijscompensatie een situatie ontstaat waarbij voor alle inkomensgroepen boven het modale inkomen een koopkrachtdaling ontstaat. Een koopkrachtdaling, van toenemende betekenis voor inkomens tot 2× modaal en afnemend voor inkomens daarboven. Bovendien deelde de regering mede, voornemens te zijn d.m.v. een uitschuifoperatie een extra matiging op te leggen aan de minimumloontrekkers.

Op grond van het bovenstaande heeft de MHP uitgesproken in deze bijzondere situatie bereid te zijn tot overleg, om na te gaan op welke wijze en in hoeverre een oplossing kan worden gevonden voor de ongewenste onevenwichtigheid in een verdeling van de offers boven het modale inkomen, indien dit zou kunnen bijdragen tot de totstandkoming van een centraal akkoord.

Tijdens genoemd overleg heeft de Minister aangekondigd een wetsontwerp te zullen indienen ten einde te bereiken dat zowel voor c.a.o.-werknemers als niet-c.a.o.-werknemers in 1978 de loonontwikkeling gelijk verloopt. Op een desbetreffende vraag van de woordvoerder van de MHP, verklaarde de minister dat de MHP in de gelegenheid zou worden gesteld advies uit te brengen over dit wetsontwerp.

Ook in het verslag van het tripartite overleg op 2 november wordt vermeld: «Overigens zullen alle belanghebbende organisaties in de gelegenheid worden gesteld om een advies uit te brengen met betrekking tot dat niet-c.a.o.-wetje».

Desondanks is door de Minister over dit wetsontwerp geen enkel overleg gevoerd, laat staan advies gevraagd. Inmiddels heeft de Minister te kennen gegeven dat bij zijn weten hij slechts had toegezegd alle door hem representatief te achten organisaties te betrekken bij een eventuele toepassing van de regeling. De MHP betreurt het dat de sociale partners niet in de gelegenheid zijn geweest om – eventueel in het kader van de SER – vooraf hun mening te geven over een voorontwerp van wet. Nu rest slechts de mogelijkheid van een reactie na indiening van het ontwerp.

In deze notitie wil de MHP u zijn bezwaren tegen dit wetsontwerp uiteenzetten.

I. Doel van de wet

De bedoeling van de wet is tweedelig.

a. Lonen en arbeidsvoorwaarden van werknemers die niet onder een c.a.o. vallen voor 1978 op overeenkomstige wijze matigen als voor c.a.o.-inkomens geschiedt.

b. Het vooruitlopen op een toekomstige raamwet op de inkomensvorming.

Ad a

De MHP kan zich met deze doelstelling in principe wel verenigen. Daarbij vraagt hij zich wel af, of de situatie zo urgent is, dan wel of de aanwijzingen voor te verwachten ontduiking door werkgevers zo sterk zijn, dat hiervoor een wet nodig is. Een wet die bovendien als zo spoedeisend wordt gepresenteerd, dat van het inwinnen van advies vooraf van de sociale partners wordt afgezien, terwijl bovendien ook de SER geen reële gelegenheid krijgt om advies uit te brengen.

De MHP die een groot deel van de boven c.a.o.-werknemers vertegenwoordigt, heeft zich uit eigen beweging bereid verklaard tot matiging in 1978. Hij heeft daar zelfs sterk op aangedrongen. Daarnaast is uit een recent onderzoek van het Centraal Planbureau naar de oorzaken van de incidentele loonpost gebleken, dat de bruto inkomensontwikkeling van werknemers buiten de c.a.o. met name in 1976 niet onaanzienlijk is achtergebleven bij die van c.a.o.-werknemers. De post incidenteel bleek voor deze categorie werknemers zelfs negatief te zijn. De MHP concludeert dan ook, dat ook zonder dit wetsontwerp de ontwikkeling van niet c.a.o.-inkomens reeds uit zich zelf tendeert naar achterblijven bij die van c.a.o.-werknemers. Niettemin behoeft het ontbreken van een aantoonbare noodzaak niet te leiden tot afwijzing van dit wetsontwerp, zeker voor zover het ook gaat over garanties voor een minimale loonontwikkeling.

Ad b

De MHP acht het strijdig met het gestelde spoedeisende karakter van het wetsontwerp, dat wordt ingespeeld op een mogelijke toekomstige raamwet op de inkomensvorming. De discussies over het tot stand te brengen inkomensbeleid zijn nauwelijks begonnen en van communis opinio hierover is geen sprake. Met name ten aanzien van de invloed op de langere termijn van de voorgestelde regeling zijn adviezen van alle betrokken groeperingen onontbeerlijk.

II. De werkingssfeer van de wet

De werkingssfeer van de wet is beperkt tot die groepen werknemers, die niet onder een c.a.o. of daarmee gelijk te stellen regeling vallen. Dit betekent dat de contractsvrijheid ten aanzien van werknemers vallende onder bestaande c.a.o.'s blijft bestaan en die voor andere werknemers voor een termijn van twee jaar wordt opgeschort. Een en ander betekent een ver gaande rechtsongelijkheid, te meer waar het niet alleen gaat over de directe beloning, doch over het gehele complex van arbeidsvoorwaarden.

In de memorie van toelichting wordt aangedrongen op uitbreiding van de werkingssfeer van c.a.o.'s tot hoger personeel.

Op de eerste plaats moet worden geconstateerd dat aan het geheel ontbreken van c.a.o.'s in bepaalde bedrijfstakken vrijwel geen aandacht wordt besteed, terwijl dit toch een aspect is dat de nodige aandacht verdient. Ten aanzien van uitbreiding van c.a.o.'s tot hoger personeel wordt in de memorie van toelichting gesuggereerd dat dit zou dienen te geschieden door middel van het «uitschuiven» van bestaande c.a.o.'s. Deze suggestie gaat geheel voorbij aan de huidige tendens tot het afsluiten van afzonderlijke c.a.o.'s voor hoger personeel. Bij de MHP aangesloten organisaties zijn op deze weg reeds een eind gevorderd. In de loop van 1977 is reeds in samenwerking met

de traditionele c.a.o.-partners zo'n hp-c.a.o. afgesloten bij Akzo en in een belangrijke bedrijfstak als de metaalindustrie is over een dergelijke conceptie reeds overeenstemming bereikt tussen alle daar werkzame vakorganisaties. Ook in andere bedrijfstakken en ondernemingen zijn vele dergelijke constructies in een gevorderd stadium van voorbereiding. Dit is een moeizaam proces, doch minder moeizaam dan het «uitschuiven» van bestaande c.a.o.'s.

Deze ontwikkeling dreigt door dit wetsontwerp te worden gefrustreerd, omdat:

- de discussies over integrale of afzonderlijke c.a.o.'s door de suggestie van de Regering weer dreigen te worden heropend.
- gedurende twee jaar de contractsvrijheid voor thans niet onder een c.a.o. vallende werknemers worden beperkt. Uit de memorie van toelichting blijkt op geen enkele wijze of het afsluiten van geheel nieuwe c.a.o.'s is toegestaan.
- de voor een hp-c.a.o. van uitzonderlijk belang zijnde besprekingen over openbaarmaking van bestaande salaris- en beoordelingssystematiek en de conceptie van nieuwe, naar de ijskast worden verwezen (zie verderop in dit commentaar);
- de over de hp-c.a.o.'s onderhandelende partijen via deze onderhandelingsresultaten van andere c.a.o.'s bindend krijgen opgelegd.

De MHP acht dit een zeer ernstige zaak, die het gevaar oproept dat een positief te achten ontwikkeling zonder noodzaak wordt afgebroken en die aan het functioneren van vakorganisaties van hoger personeel onaanvaardbare beperkingen oplegt in vergelijking met andere organisaties.

III. De «Stand-still»-bepaling

Voor de werknemers, die onder de werking van de wet vallen, wordt het totale complex van arbeidsvoorwaarden per 31 oktober 1977 bevroren. Wijziging kan slechts plaatsvinden op grond van door de Minister op basis van dit wetsontwerp te stellen regels of op grond van vóór 1 november 1977 schriftelijk vastgelegde en volgens objectieve regels exact bepaalde afspraken. De MHP is tot de conclusie gekomen, dat de Minister zich onvoldoende heeft gerealiseerd op welke wijze in het bedrijfsleven in het algemeen de arbeidsvoorwaarden tot stand komen voor niet c.a.o.-werknemers. Het gaat daarbij niet alleen over hoger personeel doch minstens evenzeer over werknemers van andere niveaus.

In c.a.o.'s is opname van salarisschalen per functiegroep, met onderverdeling naar leeftijds- en/of dienstjaren gebruikelijk. Elke werknemer kan daarin aflezen op welke salarisverhoging hij recht kan doen gelden. Voor niet-c.a.o.-werknemers ligt dat totaal anders. Veelal is alleen een aanvangssalaris overeengekomen met de dikwijls mondelinge toezegging dat een al dan niet jaarlijkse aanpassing zal plaatsvinden, mede aan de hand van een al dan niet systematische beoordeling. Het wetsontwerp schuift vrijwel alle door werkgevers gehanteerde salaris- en beoordelingssystematieken terzijde. Slechts in de uitzonderlijke gevallen, dat een werkgever zijn salaris- en beoordelingssystematiek openbaar heeft gemaakt en deze bovendien leidt tot exact bepaalde uitkomsten mag toepassing plaatsvinden. In de praktijk zal dit betekenen, dat buiten de c.a.o.-sfeer meestal geen leeftijds-, dienstjaren- of beoordelingsverhogingen zullen mogen plaatsvinden. Ook voor niet tot het hoger personeel behorende werknemers is dit een onverteerbare zaak. Het evenwicht dat het wetsontwerp beoogt tussen de inkomensontwikkeling van c.a.o.'s en niet c.a.o.-werknemers leidt hier juist tot discriminatie en rechtsongelijkheid.

IV. Minimale en maximale mutatie

Het is duidelijk, dat wanneer dit wetsontwerp zou worden aanvaard de garantie van een minimale inkomensverbetering van belang is met name voor

de laagste categorie van werknemers. Ook voor de andere categorieën wil de MHP pleiten voor een minimumvoorziening. Nog in te veel gevallen blijken werknemers geen recht te kunnen doen gelden op enige vorm van prijscompensatie, hoewel dit toch een algemeen aanvaard aanpassingsinstrument is geworden. Met betrekking tot de door de Minister gesuggereerde maximering heeft de MHP grote bezwaren. De Minister dringt er bij c.a.o.-partijen op aan in de c.a.o.'s de prijscompensatie aan een maximum te binden. Hij ziet anders geen mogelijkheden op grond van de wet een maximering voor te schrijven.

Allereerst wil de MHP verwijzen naar het in de inleiding van deze notitie gestelde. De in de MHP georganiseerde boven c.a.o.-werknemers zijn bereid mee te denken over een beperking van de prijscompensatie. Wettelijke bevoegdheden op dit punt kunnen dus vervangen worden door een vrijwillige medewerking.

De MHP wil memoreren, dat in 1973 in c.a.o.-onderhandelingen de eis werd gesteld van aftopping van prijscompensatie. Het ging toen om een vast bedrag in centen per procent prijsstijging. In enkele toen gevoerde procedures (Van Gelder, Hoogovens) heeft de rechter uitgesproken, dat afspraken tussen partijen, die tot doel hebben omers van een derde partij te verkrijgen, onrechtmatig zijn. Indien thans in c.a.o.'s afspraken zouden worden gemaakt over maximalisering van prijscompensatie bij een inkomensniveau dat boven de werkingssfeer van deze c.a.o.'s uitgaat, zou dit opnieuw kunnen leiden tot de kwalificatie onrechtmatig. De Minister lokt in zijn memorie van toelichting deze onrechtmatigheid uit en sanctioneert deze bij voorbaat. De MHP zal zich hiertegen met alle ten dienste staande middelen verzetten. Slechts indien zou worden gedacht aan een proportionele, voor alle werknemers geldende beperking – bij voorbeeld een verlaging van het compensatiepercentage met overeenkomstige gevolgen voor vloeren – zou op grond van door de MHP in deze zin reeds gedane suggesties de MHP zich tegen zo'n opgelegde regeling niet te weer stellen.

V. Conclusies

1. De organisaties aangesloten bij de MHP hebben uit eigen beweging zich bereid verklaard tot matiging. Wettelijke dwang is derhalve overbodig. Bovendien blijkt ook over de afgelopen jaren door het buiten-c.a.o.-personeel reeds automatisch extra te zijn gematigd.
2. Het karakter van noodwet rechtvaardigt geen vooruitlopen op toekomstige besluitvorming ter zake van een thans nog onbekend algemeen inkomensbeleid noch de lange geldingsduur van 2 jaar. Bovendien druist dit in tegen het demissionaire karakter van het kabinet.
3. Het wetsontwerp frustreert een gezonde ontwikkeling in de richting van collectieve regelingen voor boven c.a.o.-personeel en legt ver gaande beperkingen op aan het functioneren van specifieke vakorganisaties.
4. De «Stand-still»-bepaling stelt voor een goed personeelsbeleid onontbeerlijke instrumenten als salarissystematieken en beoordelingssystemen buiten werking.
5. De «Stand-still»-bepaling leidt tot rechtsongelijkheid tussen werknemers van verschillende ondernemingen en discriminatie van werknemers die niet onder een c.a.o. vallen.
6. Het wetsontwerp lokt onrechtmatigheid uit en sanctioneert die bij voorbaat.
7. Het wetsontwerp zou gezien kunnen worden als een motie van wantrouwen ten opzichte van de door de MHP getoonde bereidheid tot matiging.

Op grond van het bovenstaande dringt de MHP er bij u op aan dit wetsontwerp niet – althans niet in voorgestelde conceptie – te aanvaarden.

RAAD VAN OVERLEG VOOR DE HANDEL

waarin samenwerken:

Algemeen Orgaan Voedselvoorziening, Centr. Org. van Prot. Chr. Groothandelaren, Centr. Vereniging voor de Coöp. Handel, Kath. Centr. Orgaan voor de Groothandel, Nederlands Verbond van Tussenpersonen, Raad voor het Grootwinkelbedrijf en Verbond van de Nederlandse Groothandel.

Aan de leden van de vaste Commissie voor Sociale Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal belast met het voorbereidend onderzoek naar het ontwerp van wet houdende tijdelijke voorzieningen met betrekking tot arbeidsvoorwaarden in arbeidsverhoudingen, waarvoor geen collectieve arbeidsovereenkomst geldt (nr. 14 865)

Den Haag, 2 december 1977

Hoogedelgestrenge dames en heren,

Gelet op het principiële karakter van het ter tafel liggende wetsontwerp stelde de Raad van Overleg voor de Handel zich de vraag of – gelet op de de-missionaire status van het kabinet – het indienen van een dergelijk ontwerp van wet wel verantwoord is, daar de discussie over het wenselijk geachte te voeren totale inkomensbeleid nog geenszins is afgerond en de Regering door de indiening – hoewel wellicht niet uitdrukkelijk bedoeld – hierop voor-uitloopt. Ook al meent zij dit te moeten rechtvaardigen – niet onterecht – door te verwijzen naar de huidige sociaal-economische situatie. Voor de zuiverheid van de problematiek ware het beter geweest, dat de Regering haar eigen verantwoordelijkheid ten toon had gespreid door het uitvaardigen van een loonmaatregel. Deze verantwoordelijkheid wordt nu gelegd op de werkgevers- en werknemersorganisaties, die partij zijn bij het sluiten van een collectieve arbeidsovereenkomst. Er wordt hierdoor een wissel getrokken op de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken organisaties. Gevreesd moet worden, dat – in het licht van de te verwachten politieke samenstelling van het kabinet – dit voor één van de betrokken partijen grote moeilijkheden met zich zal brengen.

Ervan uitgaande, dat de bereidheid van de vakbeweging om zich bij het arbeidsvoorwaardenbeleid 1978 beperkingen in de materiële sfeer op te leggen gehandhaafd blijft, moet desalniettemin toch de vrees worden uitgesproken dat de bedoelde matiging een averechts effect zal hebben. Als voorbeeld kan genoemd worden, dat binnen de groothandel ca. 60 000 werknemers onder de werkingssfeer van één of andere groothandels-c.a.o. vallen. Mochten nu de resultaten van dit c.a.o.-overleg vertaald worden voor de resterende 240 000 werknemers binnen de groothandel, dan kan dit aanleiding zijn tot hogere loonkosten voor de bedrijfstak, daar de bedrijven die niet vallen onder een c.a.o. nu verplicht worden de minimum-loonstijgingen die zijn overeengekomen in de diverse c.a.o.'s ook aan de eigen werknemers uit te betalen, waartoe zij anders niet zouden of konden overgaan. Wat betreft het feit, dat de Regering ervan uitgaat, dat de sociale partners c.a.o.'s sluiten, waarin exact wordt aangegeven welke loonsverhoging niet alleen minimaal doch ook maximaal in de desbetreffende sector zal gelden, meent onze raad te moeten stellen, dat het dan van wezenlijk belang is voor de rust in de bedrijfstak, dat ook de organisaties van het hoger personeel dienen te worden toegelaten tot het c.a.o.-overleg, daar er anders onvoldoende inspraak is geweest voor deze organisatie om zich verantwoordelijk te achten voor de matiging.

Voorts is de raad van mening, dat het bepaalde in artikel 3, lid 3, rechtsongelijkheid schept voor werknemers, die niet vallen onder de werkingssfeer van een c.a.o., alsmede niet werkzaam zijn in ondernemingen met functie-classificaties en met de daarbij horende beloningsstructuren, waardoor er

kan worden overgegaan tot loonsverhogingen, zonder dat matiging in acht behoeft te worden genomen, terwijl voor eerdergenoemde werknemers wel matiging zal gelden. Hierbij is overwogen, dat de wijze van beloning voor dergelijke werknemers niet aan objectieve maatstaven is gebonden, noch schriftelijk is vastgelegd. Ook voor de werkgever is hier een stuk problematiek aanwezig. Als voorbeeld moge dienen het volgende. Stel, dat in bedrijf A een beloningssysteem aanwezig is, gebonden aan objectieve normen, terwijl in bedrijf B – een gelijksoortige onderneming – dit niet het geval is. Nu kan een werknemer, indien hij naar bedrijf A overstapt, mogelijk aanspraak maken op een hogere beloning op grond van het bij dit bedrijf gehanteerde functieclassificatiesysteem, ware hij bij bedrijf B gebleven, dan zou hij met minder genoegen hebben te nemen. Derhalve is dit ook uit het oogpunt van adequaat personeelsbeleid een ongewenste situatie.

Wat betreft het bepaalde in artikel 7, te weten, dat bedingen in strijd met het bepaalde in de wet of met de regelen, die krachtens de wet worden gesteld, nietig zijn, is de raad van oordeel, dat ook hier sprake kan zijn van ongelijke bevoordeling van werknemers. Als een werkgever namelijk overgaat tot het uitbetalen van een hoger loon dan waartoe hij mag gaan er dan in feite geen sanctie is, daar het toepasbaar verklaren van de Wet Economische Delicten niet geldt voor dergelijke handelingen, maar slechts ter sprake komt als een werkgever weigerachtig is de door de ambtenaren in het kader van de wet verlangde gegevens te verstrekken.

Tevens is de raad van oordeel, dat de oneigenlijke rekerchetaak, die de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties krijgen toebedeeld, niet past in het sociaal-economisch organisatiesysteem.

Concluderend stelt de raad, dat het indienen van het wetsontwerp niet opportuun is. Mocht u van mening zijn, dat het ontwerp toch zo snel mogelijk in behandeling dient te worden genomen, dan wordt het door ons noodzakelijk geacht, dat elke mogelijke vorm van rechtsongelijkheid wordt opgeheven.

Hoogachtend,
Raad van Overleg voor de Handel,
J. P. van der Reyden, secretaris

De commissie heeft gemeend met de mededeling van dit antwoord aan de Kamer haar eindverslag te kunnen sluiten.

De voorzitter van de commissie,
Heij

De griffier van de commissie,
Ploos van Amstel