

Zitting 1980-1981

16 503

Voorzieningen inzake de loonvorming in 1981 en overleg over werkgelegenheid

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 27 november 1980

Bij de Kabinetsmissive van 15 november 1980, no. 25, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken a.i. en de Minister van Defensie a.i., bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende voorzieningen inzake de loonvorming in 1981 en overleg over de werkgelegenheid.

1. Het ontwerp van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting geven de Raad van Staten aanleiding tot het maken van enige opmerkingen.

2. In Hoofdstuk I, artikel 1, eerste lid en Hoofdstuk III, artikel 3, tweede lid, wordt gesproken van regelen welke voor «verschillende categorieën van werknemers naar loonniveau verschillend» kunnen worden gesteld.

Beoogd wordt integraal de vakantie-toeslag te stellen op 7,5% en te «maximeren» op een niveau van $2,5 \times$ modaal. Naar het de Raad voorkomt, is het voldoende, indien wordt bepaald «naar loonniveau verschillend», te meer nu niet duidelijk is wat met verschillende categorieën van werknemers wordt bedoeld. De toelichting spreekt op bladzijde 2 in de op één na laatste alinea en op bladzijde 5, laatste alinea, eerste zin, ook alleen van een differentiatie naar loonniveau. In de

tweede zin van laatstgenoemde alinea wordt wat het overheidspersoneel betreft alleen gesproken van verschillen tussen verschillende bezoldigingscategorieën. Kennelijk wordt met beide begrippen hetzelfde bedoeld. De Raad gaat er daarbij vanuit dat met de voorgestelde tekst niet is bedoeld het geven van specifieke regelen voor afzonderlijke bedrijfstakken mogelijk te maken. Een verduidelijking is in elk geval noodzakelijk.

De delegatie aan de Kroon die in de voorgestelde bepaling wordt gevraagd is zeer ruim gesteld. Omdat het gaat om een regeling, die slechts één jaar zal gelden meent de Raad daartegen geen bezwaar te moeten maken. Zou de regeling verlengd moeten worden, dan zullen daarin evenwel, naar zijn oordeel, concrete criteria voor het bepalen van de verschillen dienen te worden aangegeven.

3. De Sociaal-Economische Raad is over de in Hoofdstuk II vervatte voorziening niet geraadpleegd, hoewel daartoe in beginsel wel de verplichting bestaat. Ter motivering van het passen van de SER wordt in de toelichting gewezen op het belang van een gelijktijdige totstandkoming van deze voorziening en van de daarnaast voorgestelde maatregelen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden in 1981. Over deze maatregelen kon met het oog op de tijdsfactor het oordeel van de SER

evenmin worden gevraagd, hetgeen de Raad aanvaardbaar voorkomt.

De Raad onderschrijft de gedachte dat het vaststellen van maatregelen van overheidswege, gericht op loonmatiging, gepaard dient te gaan met het nemen van maatregelen, gericht op het tot stand komen van overleg tussen werkgevers en werknemers over vraagstukken van werkgelegenheid. Hij erkent derhalve het belang van een gelijktijdige totstandkoming van beide voorzieningen. Mede gelet op de tijdelijkheid van de voorgestelde regeling en op het in de toelichting aangekondigde voornemen om over een nadere wettelijke regeling de SER om advies te vragen kan naar zijn oordeel ook in dit geval de niet-raadpleging van de SER worden aanvaard.

4. De Raad heeft er begrip voor, dat de bewindslieden na het mislukken van het overleg in de Stichting van de Arbeid nog slechts een open formule hebben kunnen vinden ter stimulering van door hen wenselijk geachte onderhandelingen tussen werkgevers en werknemersorganisaties over werkgelegenheidsvraagstukken. De Raad is niettemin van oordeel, dat met een formule als in artikel 2 voorgesteld in een wet niet kan worden volstaan.

De Raad leest deze formule aldus, dat de niet-naleving van het daarin vervatte gebod tot rechtsgevolgen leidt. In de toelichting op artikel 2 is

echter sprake van «in beginsel een overlegverplichting», waaraan is toegevoegd dat het voorschrift beoogt «stimulerend te werken». Een en ander kan twijfel doen ontstaan of één van de partijen zich inderdaad tot de rechter kan wenden met het verzoek een bevel te geven dat de andere partij daadwerkelijk tot het voeren van onderhandelingen overgaat. De Raad meent dan ook dat in de toelichting ondubbelzinnig tot uitdrukking moet komen dat een rechtens afdwingbare verplichting wordt geschapen. Indien de bewindslieden evenwel niet een rechtens afdwingbare verplichting voor ogen hebben, ware het gebruik van de term «verplicht» te vermijden. Voor het alleen maar uitspreken van wenselijkheden dient, naar het oordeel van de Raad, niet het instrument van de wet te worden gebruikt.

Ervan uitgaande dat het opleggen van een werkelijke verplichting is beoogd meent de Raad erop te moeten wijzen, dat met de voorgestelde bepaling aan de betrokkenen niet de vereiste rechtszekerheid wordt geboden ten aanzien van hetgeen waartoe zij gehouden, respectievelijk gerechtigd zijn. Bovendien dreigt daardoor in geval van een geschil de rechter in een delicate positie te worden gebracht, omdat hij in een telkens gevoelige situatie beslissingen zou moeten nemen, zonder dat hij daarbij kan steunen op enige aanduiding van de wetgever omtrent de aard en de inhoud daarvan. Met het oog op een en ander dient naar het oordeel van de Raad regeling in de wet nader te worden uitgewerkt.

De Raad denkt daarbij onder meer aan het onderwerp van de informatieverschaffing. Een uitwerking in deze richting lijkt ook noodzakelijk om het doel van de regeling te kunnen bereiken. Wil het werkgelegenheidsoverleg wezenlijke inhoud verkrijgen, dan dienen van de zijde van de werkgevers c.q. hun organisaties aan de werknemersorganisaties voldoende gegevens te worden verschaft, opdat deze tot een beoordeling van de werkgelegenheidsproblematiek van de betrokken onderneming c.q. bedrijfstak en van de mogelijkheden van aanpak daarvan kunnen komen. De Raad wijst in dit verband op de Wet melding collectief ontslag, waarin de waarborgen voor het tot stand komen van overleg tussen werkgevers- en werknemersorganisaties niet alleen zijn gevonden in het opleggen van een verplichting tot raadpleging van die organisaties ter zake van een voorgenomen collectief ontslag, maar mede en vooral in het

opleggen van verplichtingen tot het verstrekken van voor dat overleg relevante informatie (zie artikel 4 van die wet). Ook in de nu voorgestelde regeling dient naar het oordeel van de Raad een verplichting voor de werkgevers c.q. hun organisaties tot het verstrekken van bepaalde gegevens te worden opgenomen. Daarbij moet uiteraard in een geheimhoudingsplicht worden voorzien.

Voorts komt het de Raad wenselijk voor dat enige uitwerking wordt gegeven aan de clausule «desgevraagd». In de tekst zelf ware tot uitdrukking te brengen dat overeenkomstig de regeling moet worden gehandeld, wanneer één van de andere deelnemers aan de c.a.o.-onderhandelingen daarom vraagt. Bovendien ware niet alleen aan te geven wie tot vragen bevoegd is, maar ook wat gevraagd kan worden.

5. De tekst van de voorgestelde regeling wekt de indruk als zou de verplichting tot het plegen van overleg alleen betrekking hebben op overleg dat in het kader van lopende onderhandelingen over een collectieve arbeidsovereenkomst wordt gevraagd. Ook daarbuiten zal zich echter het overleg over werkgelegenheidsvraagstukken moeten kunnen ontwikkelen. In dit verband zij er voor de komende periode op gewezen dat reeds een aantal collectieve arbeidsovereenkomsten voor 1981 zijn afgesloten. De verplichting tot overleg zal mede daarom ruimer moeten worden geformuleerd. Het lijkt daarbij in deze voorlopige regeling aanvaardbaar die verplichting te leggen op werkgevers c.q. verenigingen van werkgevers die partij zijn bij een c.a.o. dan wel deelnemen aan onderhandelingen over een c.a.o.

6. Het op bladzijde 3, eerste alinea, tweede en derde regel van de memorie van toelichting neergelegde standpunt dat «in elk geval voorkomen wordt, dat arbeidsplaatsen verloren gaan» lijkt de Raad niet te staven. Een nuancering is in ieder geval aangewezen.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten