

Zitting 1981–1982

17 216**Verlenging en wijziging van de Wet op de niet-c.a.o.-inkomens (Stb. 1980, 712)****Nr. 3****MEMORIE VAN TOELICHTING****1. Algemeen**

Al enige jaren wordt een parallelliteit nagestreefd in de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden van werknemers op wie een collectieve arbeidsovereenkomst (c.a.o.) van toepassing is enerzijds en van de arbeidsvoorwaarden voor werknemers die niet onder een c.a.o. vallen anderzijds. In de huidige sociaal-economische situatie is die parallelliteit vooral van belang om te voorkomen dat het effect van een gematigde arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de c.a.o.-sector door een daarvan afwijkende ontwikkeling in de niet-c.a.o.-sector ten dele zou worden te niet gedaan. Bovendien heeft het meegaan in een gematigde loonontwikkeling door werknemers die niet onder een c.a.o. vallen – vooral op langere termijn – een belangrijke invloed op de bereidheid tot inkomensmatiging van de werknemers die wel onder een c.a.o. vallen. Een matiging in de arbeidsvoorwaardenontwikkeling voor werknemers op wie een c.a.o. van toepassing is dient dan ook naar de mening van het kabinet bij voorkeur op overeenkomstige wijze gevolgd te worden ten aanzien van de werknemers op wie geen c.a.o. of bindende regeling van toepassing is.

In de afgelopen periode is daarin voorzien door middel van de Wet tijdelijke voorzieningen arbeidsvoorwaarden buiten collectieve arbeidsovereenkomsten (Stb. 1978, 18) die op 31 december 1979 afliep en de Wet op de niet-c.a.o.-inkomens (Stb. 1980, 712) die op 31 december 1981 afloopt.

Indien geen nadere voorzieningen zouden worden getroffen zou in 1982 niet opnieuw een dergelijk instrumentarium voor het voeren van een zogenaamd afgeleid beleid ten aanzien van niet-c.a.o.-inkomens ter beschikking staan. Dit lijkt ongewenst, zeker nu kan worden verwacht dat door de organisaties van werkgevers en van werknemers ook in 1982 terughoudendheid zal worden betracht bij de ontwikkeling van lonen en andere arbeidsvoorwaarden, met het oog op de economische situatie.

Tegen die achtergrond wordt in bijgaand ontwerp van wet voorgesteld te komen tot een tijdelijke verlenging van de Wet op de niet-c.a.o.-inkomens, die zoals gezegd anders op 31 december 1981 zou aflopen. Dit wetsontwerp is niet bedoeld als een zelfstandig instrument van inkomensbeleid, maar als een instrument ter effectuering van een afgeleid beleid. De verlenging van de Wet op de niet-c.a.o.-inkomens heeft het karakter van een interim-voorziening. Het gaat om een tijdelijke verlenging in afwachting van de totstandkoming van een wettelijk instrumentarium ter effectuering van een alle inkomensgroepen omvattend inkomensbeleid in de vorm van een Raamwet op de inkomensvorming.

Zoals bekend is op 19 juni 1979 door de Ministers van Sociale Zaken en van Economische Zaken aan de Sociaal-Economische Raad advies gevraagd over de opzet van een dergelijke raamwet, waarbij ook de aandacht is gevraagd voor het ten aanzien van de niet-c.a.o.-inkomens te voeren beleid en de opzet van een meer permanente wetgeving. Het gaat hierbij om een complexe problematiek. Hoewel ik mij verzekerd weet van de inzet van al degenen die zich hiermee bezighouden meen ik daarom niet te mogen verwachten dat de beoogde wettelijke regeling op zeer korte termijn zal worden gerealiseerd. De termijn van verlenging van de Wet op de niet-c.a.o.-inkomens is met het oog daarop met opzet niet te krap bemeaten en bepaald op twee jaar.

In het vorenstaande is reeds vermeld, dat het bij de onderhavige voorzieningen in essentie gaat om een vorm van afgeleid beleid. Ik merk hieromtrent nog het volgende op. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt een bevoegdheid verleend met hantering waarvan hij werkgevers die geen partij zijn bij een c.a.o. alsmede de bij hem in dienst zijnde werknemers kan binden aan regels die zijn afgeleid uit de materiële inhoud van een overeenkomst die tussen anderen, te weten tussen organisaties van werkgevers en van werknemers, gesloten is. Gebruikmaking van deze bevoegdheid kan met andere woorden leiden tot een «vertaling» van afspraken in de c.a.o.-sector naar de niet-c.a.o.-sector, waardoor een zekere waarborg wordt geschapen dat de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de c.a.o.-sector zich min of meer parallel aan die in de niet-c.a.o.-sector voltrekt. Bij eerdere gelegenheden is wel een vergelijking getrokken met het instrument van de algemeen-verbindendverklaring, een vergelijking die weliswaar niet in alle opzichten maar toch op een essentieel punt zeker opgaat: partijen die in onderling overleg afspraken maken over de arbeidsvoorwaardenontwikkeling, zijn ervan verzekerd dat een hiervan afgeleide ontwikkeling tot stand komt in de niet-c.a.o.-sector. Sedert de totstandkoming van de eerste wettelijke voorziening (1978) is in enige achtereenvolgende uitvoeringsbesluiten dit zogenaamde afgeleide beleid, in nauw overleg met het centraal georganiseerde bedrijfsleven, geconcretiseerd.

Ten opzichte van het eerste besluit (medio 1978) is in de loop der jaren zorg gedragen voor nuancering en souplesse in de regelgeving. Met deze nuancering, welke bij voorbeeld op het terrein van bedrijfsspaarregelingen, periodieke loonsverhogingen en andere incidentele looncomponenten, heeft plaatsgevonden, is beoogd werkgevers in hun personeelsbeleid de nodige ruimte te bieden. Zo is in verband met verhogingen wegens bijzondere prestaties erin voorzien dat deze, globaal gesproken, mogen worden toegekend mits berustend op een schriftelijk vastgelegd systeem dat aan bepaalde voorwaarden voldoet. Indien geen schriftelijk systeem aanwezig is, mogen niettemin prestatieverhogingen worden toegekend tot een bepaald bedrag.

In het voorliggende ontwerp zijn voorts enige aanpassingen in het instrumentarium voorgesteld, waaronder het opnemen van de mogelijkheid tot ontheffing per individuele onderneming. Deze aanpassingen, die in het artikelsgewijze deel van deze memorie nader worden toegelicht, vloeien voort uit de in de praktijk opgedane ervaringen.

Ten slotte is van belang dat de uitvoering van het wetsontwerp, indien tot wet verheven, onderwerp van nader overleg met het centraal georganiseerd bedrijfsleven zal uitmaken. In dat overleg kunnen alle modaliteiten van de uitvoering van de wet aan de orde komen. Tevens zullen de sociale partners daarbij in kennis worden gesteld van de hoofdlijnen van het ontheffingenbeleid.

2. Artikelsgewijs

Artikel 1, onder A en B

Ingevolge artikel 2, tweede lid onder a en b werd voor de toepassing van de Wet op de niet-c.a.o.-inkomens niet als dienstbetrekking in de zin van die

wet beschouwd de rechtsbetrekking tussen een werkgever en een werknemer ten aanzien waarvan de werkgever niet langer dan één jaar geleden verplicht is geweest bepalingen uit een (algemeen verbindend verklaarde) c.a.o. of regeling krachtens artikel 5 of artikel 6 van de Wet op de loonvorming toe te passen.

Deze termijn van één jaar is in de praktijk te kort gebleken. Het kan voorkomen, dat een bepaalde c.a.o. voor enig jaar, door welke oorzaak dan ook, niet tot stand kan komen. De c.a.o. voor het daaropvolgende jaar zal in het algemeen niet direct bij de aanvang van dat jaar reeds van kracht zijn. Dit geldt nog sterker voor een mogelijk besluit tot algemeen-verbindendverklaring van een dergelijke c.a.o. Om te voorkomen dat sectoren die als echte c.a.o.-sectoren moeten worden aangemerkt, tijdelijk onder de werking van de wet vallen, is de termijn van één jaar verlengd tot twee jaar.

Indien twee jaar na het aflopen van een c.a.o. zijn verstreken zonder dat een nieuwe c.a.o. is tot stand gekomen, kan worden geconcludeerd, dat er zodanige problemen tussen de (voormalige) c.a.o.-partijen zijn gerezen, dat de betrokken sector met recht als niet-c.a.o.-sector kan worden aangemerkt, waarop de bij en krachtens de wet gestelde voorschriften van kracht dienen te zijn. Mocht overigens later alsnog overeenstemming tussen partijen over een af te sluiten c.a.o. tot stand komen, dan geldt weer het algemene beginsel, dat de wet alsdan alsnog buiten toepassing wordt gesteld.

Artikel I, onder C

Het betreft hier uitsluitend een correctie op de tekst van de huidige wet.

Artikel I, onder E

De Wet op de niet-c.a.o.-inkomens kende alleen de mogelijkheid om via vrijstelling in het algemeen of per bedrijfstak afwijkingen van de krachtens artikel 3 van die wet gestelde regelen toe te laten. De voorgestelde wijziging strekt ertoe, in voorkomende gevallen ook tegemoet te kunnen komen aan de specifieke, aan één onderneming gebonden problematiek. Waar de toepassing van de algemene regels tot aperte onbillijkheden aanleiding zou geven, kan hierin bij wege van ontheffing worden voorzien, zodat onder handhaving van het algemene uitgangspunt, te weten het afgeleide beleid, in het wegnemen van deze onbillijkheden kan worden voorzien.

Artikel I, onder H

Artikel 13 van de huidige Wet op de niet-c.a.o.-inkomens voorziet in de continuering van de rechtskracht van de in 1978 en 1979 getroffen besluiten op grond van de artikelen 5 en 6 van de Wet tijdelijke voorzieningen arbeidsvoorwaarden buiten collectieve arbeidsovereenkomsten. Die continuering was nodig om een vacuüm in de regelgeving te voorkomen. Inmiddels zijn de bedoelde besluiten echter bij het «Besluit niet-c.a.o.-inkomens 1981» (Stcrt. 1980, 254) ingetrokken. Het huidige artikel 13 heeft derhalve geen betekenis meer en kan dan ook beter vervallen.

Er zij voor alle duidelijkheid echter wel op gewezen, dat het Herzien Besluit niet-c.a.o.-inkomens, dat geen aflooptdatum bevat, van kracht blijft indien het onderhavige wetsontwerp door het parlement wordt aanvaard. Dit houdt in dat in beginsel de lonen en andere arbeidsvoorwaarden zoals die op 31 december 1980 golden slechts mogen worden gewijzigd voor zover het Herzien Besluit 1981 dat toestaat.

De werkgevers die ten aanzien van een deel van de werknemers door een collectieve arbeidsovereenkomst gebonden zijn, zoals gedefinieerd in het Herzien Besluit, mogen ook na 31 december 1981 op overeenkomstige wijze de kernvoorwaarden van de overige werknemers wijzigen. Evenzo mogen werkgevers die door een collectieve voorziening gehouden zijn kernvoorwaarden of wijzigingen daarin toe te passen op niet-c.a.o.-werknemers, ook

na 31 december 1981 aan deze verplichting voldoen. Overige werkgevers mogen voor wat deze kernvoorwaarden betreft na toepassing van het Herzien Besluit 1981 geen andere wijzigingen aanbrengen na 31 december 1981.

Ten aanzien van andere, niet tot de kernvoorwaarden behorende arbeidsvoorwaarden blijven de in het Herzien Besluit 1981 vervatte vrijstellingen, onder meer ter zake van periodieke loonsverhogingen, van kracht. Voor het overige zij verwezen naar het Herzien Besluit en de toelichting daarbij.

Overigens zal zo spoedig mogelijk, indien dit wetsontwerp wordt aangevaard, in overleg met het centraal georganiseerde bedrijfsleven bezien worden in hoeverre het Herzien Besluit aanpassing behoeft.

De overige wijzigingen hangen alle samen met de wijziging in artikel I, onder E, te weten het opnemen van de mogelijkheid tot ontheffing.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. M. den Uyl