

Vergaderjaar 1983–1984

18479

Arbeidsvoorwaardenontwikkeling gepremieerde en gesubsidieerde sector

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 17 juli 1984

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 februari 1984 nr. 52 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies gedateerd 19 april 1984, nr. W 12.84.0087/25.4.16 moge ik U hierbij aanbieden.

I. ALGEMEEN

1. Internationaal-rechtelijke aspecten

De Raad van State stelt in zijn advies voorop dat hij erkent dat de overheid met betrekking tot de gepremieerde en gesubsidieerde sector (g + g-sector) een bijzondere positie inneemt. In dit verband wordt in de eerste plaats gewezen op de zware financiële verantwoordelijkheid die de overheid voor de tot deze sector behorende voorzieningen draagt. Daarnaast berust mede bij de overheid ook een verantwoordelijkheid voor de omvang en het niveau van de voorzieningen. De Raad van State heeft er dan ook begrip voor dat de overheid de nodige instrumenten voor de beheersing van de kostenontwikkeling in de g + g-sector tot haar beschikking wil hebben. Dit neemt echter naar het oordeel van de Raad niet weg dat geen instrumenten gekozen mogen worden welke geacht zouden moeten worden in strijd te zijn

met een door ons land internationaal aanvaard beginsel van vrijheid van collectief onderhandelen. Onder de internationale verdragen waarom het hierbij gaat, nemen de IAO-conventies nr. 87 (betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht) en nr. 98 (betreffende de toepassing van het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen) een bijzondere plaats in. De Raad memoreert dat de beschouwing over het eigen karakter van de g + g-sector in de memorie van toelichting wordt afgesloten met de opmerking dat een analyse van de eigen situatie van deze sector in tegenstelling tot die in de overheidssector waarvoor een afzonderlijk IAO-verdrag tot stand is gekomen, op internationaal niveau nog niet heeft plaatsgevonden. Deze passage geeft de Raad aanleiding erop te wijzen dat er geen grond is voor twijfel over de toepasselijkheid van de in geding zijnde verdragen op de g + g-sector. Het komt het college wenselijk voor dat in de memorie van toelichting hierop wordt gewezen.

Bij de beoordeling van het onderhavige wetsontwerp kan, zo stelt de Raad, niet voorbij worden gegaan aan de vraag of daarin voldoende recht wordt gedaan aan verplichtingen, welke met betrekking tot het beginsel van vrije collectieve onderhandelingen voor ons land uit genoemde verdragen voortvloeien.

De Raad noemt het opmerkelijk dat in de memorie van toelichting een uiteenzetting ter zake ontbreekt, terwijl in het advies van de SER en in dat van de Werkgroep Structurele Regeling Arbeidsvoorwaardenvorming gepremieerde en gesubsidieerde sector gesproken wordt van strijdigheid met deze internationale verplichtingen, en acht het noodzakelijk de hiervoor opgeworpen vraag alsnog aan een diepgaande beschouwing te onderwerpen. In zijn advisering over de in het wetsvoorstel neergelegde voorzieningen acht de Raad het juist in dit verband aansluiting te zoeken bij de interpretatieve arbeid die in het kader van het toezicht op de naleving van de betrokken IAO-conventies door de daartoe bevoegde organen van de IAO is verricht. Daarbij wordt opgemerkt dat de wijze van toepassing van deze conventies binnen de nationale rechtstelsels aan een hoog ontwikkeld en intensief gepraktiseerd systeem van toezicht is onderworpen.

Na een schets van dit systeem van toezicht stelt de Raad dat de uitspraken over de toepassing van de IAO-conventies voor Nederland leidinggevend zijn.

De Raad meent te kunnen vaststellen dat dit ook blijkt uit de wijze waarop het kabinet zich wat betreft de toepassing van de beginselen van vrijheid van vakorganisatie en van collectief onderhandelen in het jongste

verleden ten opzichte van de IAO heeft opgesteld. Daarbij wordt gewezen op de instemming van Nederland met de «direct contact»-procedure alsmede op het in de Nota inzake het inkomensbeleid van december 1983 (kamerstukken II, 1983-1984, 18 189, nr. 2) kenbaar gemaakte voornemen tot aanpassing van de Wet op de loonvorming ten einde daarin vast te leggen dat een maatregel tot beheersing van de lonen door de overheid alleen in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden kan worden genomen. Uit het feit dat de daarbij in acht te nemen voorwaarden en procedurele waarborgen zijn afgestemd op die welke door de toezichthoudende organen van de IAO zijn ontwikkeld voor de toelaatbaarheid van overheidsingrijpen in het proces van vrije collectieve onderhandelingen, leidt de Raad de bereidheid af om zich naar de opvattingen van deze organen te richten. Deze blijkende bereidheid dient zich naar 's-Raads oordeel ook uit te strekken tot de problematiek van de toepassing van de onderhavige beginselen op de g + g-sector.

Op grond van uitspraken van de IAO-organen stelt de Raad dat de door ons land geratificeerde IAO-conventie nr. 87 voor de overheid de verplichting meebrengt zich te onthouden van inbreuken op het recht van vrije collectieve onderhandelingen. Het onderscheid van deze conventie met de niet door ons land geratificeerde IAO-conventie nr. 98 wordt daarbij geacht hierin te zijn gelegen dat deze laatste conventie beoogt de uitoefening van het recht van vrije collectieve onderhandelingen te bevorderen en aan te moedigen. De Raad merkt overigens op dat het kabinet tegenover de «direct-contact mission» uitdrukkelijk erkend heeft, dat een soortgelijke verplichting als vervat in conventie nr. 98 ook is neergelegd in het door ons land geratificeerde Europees Sociaal Handvest. Voorts merkt de Raad op dat conventie nr. 87 geen absoluut recht op vrijheid van onderhandelen impliceert. Beperking van deze vrijheid is echter, zo concludeert de Raad uit uitspraken van de toezichthoudende organen, slechts mogelijk wanneer sprake is van een uitzonderlijke maatregel, die niet verder gaat dan noodzakelijk en die niet langer duurt dan een redelijke tijd.

De Raad wijst erop, dat toetsend aan deze criteria de Commissie van Deskundigen in haar jongste opmerkingen ten aanzien van ons land tot

de conclusie komt dat de huidige Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden collectieve sector hieraan niet voldoet. Dit oordeel moet ook voor het thans voorliggende wetsvoorstel van belang worden geacht.

Het college merkt ten slotte op dat uit de toetsing van de Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden collectieve sector aan genoemde criteria blijkt dat de Commissie van Deskundigen er stilzwingend van uitgaat dat de verplichting van de overheid om zich te onthouden van inbreuken op het recht van vrije collectieve onderhandelingen ook ten aanzien van de g + g-sector geldt. In het rapport van de «direct-contact mission» is met zoveel woorden uitgesproken dat de werknemers in deze sector onder de werking van IAO conventie nr. 87 aanspraak kunnen maken op dezelfde bescherming van hun recht op vrije collectieve onderhandelingen als de werknemers in de marktsector.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State moet worden erkend dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel relatief weinig aandacht is besteed aan de internationaal-rechtelijke aspecten met name aan de vraag of in het wetsvoorstel voldoende recht wordt gedaan aan het beginsel van vrijheid van collectief onderhandelen.

Opvattingen en uitspraken van organen van de IAO, waarnaar de Raad van State in zijn advies verwijst, maken het noodzakelijk een meer diepgaande beschouwing hieraan te wijden.

Duidelijk is dat het met name gaat om de IAO-verdragen nr. 87 en nr. 98. Wat betreft deze verdragen zij eraan herinnerd dat Verdrag nr. 87 betreffende de vrijheid tot het oprichten van vakverenigingen en de bescherming van het vakverenigingsrecht in 1951 door het Koninkrijk is bekrachtigd, terwijl Verdrag nr. 98 betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen tot op heden niet door ons land is bekrachtigd.

Aan het opbouwen van internationale organisaties en het tot stand brengen van internationale verdragen is door Nederland steeds met volle overtuiging meegewerkt. Dit geldt ook voor de IAO, welke organisatie zoals de Raad van State zegt, een hoog ontwikkeld en intensief gepraktiseerd systeem van toezicht heeft ontwikkeld met betrekking tot de wijze van toepassing van de tot stand gebrachte verdragen binnen de nationale rechtsstelsels. Het kabinet hecht groot belang aan het bestaan en de opvat-

tingen van de IAO-organen en is dan ook steeds bereid het werk van deze organen mogelijk te maken. Dit werk zal naar het oordeel van het kabinet op een vruchtbaar kritische wijze moeten worden voortgezet met zorg voor hetgeen ontwikkeld is maar tegelijk met oog voor vaak ingrijpende ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan, waardoor nieuwe vraagstukken naar voren komen respectievelijk de vraag of hetgeen ontwikkeld is nog adequaat is in de nieuwe situatie.

In die lijn heeft het kabinet ook ingestemd met het toepassen van de «direct-contact»-procedure en zijn medewerking gegeven aan uitvoering daarvan. Op de uitkomst van deze procedure komen wij hieronder nog terug. Bij dit alles mag echter niet uit het oog worden verloren dat voren bedoelde IAO-organen geen rechterlijke instanties zijn. In die zin kunnen uitspraken van de toezichthoudende organen van de IAO niet als bindend worden beschouwd, noch als leidend in strikte zin.

Een en ander is van belang in verband met de visie van de IAO, waarnaar de Raad van State verwijst, te weten dat het door ons land bekrachtigde Verdrag nr. 87 van de IAO mede de vrijheid van collectief onderhandelen tot onderwerp zou hebben. Deze visie van de IAO berust op een interpretatie van het Deskundigencomité van de IAO waartoe het comité in 1976 expliciet gekomen is en die van de zijde van de Nederlandse regering telkenmale is weersproken.

Hoewel het immers op zichzelf voor de hand ligt dat niet geheel duidelijke verdragsverplichtingen door IAO-organen nader worden geïnterpreteerd, zal dit niet mogen leiden tot een interpretatie die niet meer strookt met c.q. aanzienlijk verder gaat dan in de tekst van de verdragsbepalingen is neergelegd. Door opeenvolgende kabinetten is steeds het standpunt ingenomen dat IAO-Verdrag nr. 87 niet de verplichting inhoudt de vrijheid van collectief onderhandelen te garanderen. Hier ligt een duidelijk verschil van mening.

Zulks betekent echter niet dat de wegen zich zouden moeten scheiden omdat nog slechts een keus zou resten tussen opvattingen die elkaar niet verdragen. Veeleer is het verschil van inzicht een aanwijzing dat sprake is van een complex vraagstuk, voor de oplossing waarvan een kritische discussie zinvol kan zijn. Naar ons oordeel vindt de stelling, dat Verdrag nr. 87 – meer in het bijzonder artikel 3

van dit verdrag – de verplichting inhoudt de vrijheid van collectief onderhandelen te garanderen geen grond in de bepalingen van dit verdrag. Artikel 3 luidt:

«1. De werknemers- en werkgeversorganisaties hebben het recht haar statuten en reglementen op te stellen, vrij haar vertegenwoordigers te kiezen, haar organisatie en werkzaamheden in te richten en haar werkprogramma's te formuleren.

2. De overheid moet zich van elke inmenging, welke dat recht kan beperken of de wettige uitoefening daarvan kan belemmeren, onthouden.».

Dit artikel somt derhalve een aantal zaken op die vakverenigingen zonder inmenging van overheidswege moeten kunnen regelen; het gaat om het opstellen van de statuten en reglementen, het kiezen van de eigen vertegenwoordigers, het opzetten van de eigen organisatie en activiteiten, en het formuleren van de programma's. Uit de opsomming blijkt dat het gaat om aspecten van de interne gang van zaken in een organisatie. Het ligt voorts niet voor de hand dat ook het niet genoemde aspect van de vrijheid van onderhandelen bij interpretatie zou moeten worden begrepen onder het begrip «organiseren van activiteiten». Licht reeds gezien het belang van dit aspect uitdrukkelijke vermelding daarvan in het Verdrag in de rede, het feit dat in dezelfde periode een afzonderlijk Verdrag aan dit aspect wordt gewijd, ondersteunt nog deze stelling.

Voorts is van belang dat het tweede lid van artikel 3 elke inmenging van overheidswege verbiedt. Een dergelijk absoluut verbod is verklaarbaar als het gaat om de interne gang van zaken binnen een organisatie. Als het gaat om collectief onderhandelen ligt dit anders, ook de IAO gaat dan niet uit een van een absoluut verbod (onder bepaalde omstandigheden acht het IAO immers loonmaatregelen aanvaardbaar. Het is niet verdedigbaar wel het eerste lid van artikel 3 op collectief onderhandelen van toepassing te achten, doch niet het tweede lid. Ook de interpretatie dat Verdrag nr. 87 het passieve aspect van collectief onderhandelen (niet-inmenging) zou bevatten en Verdrag nr. 98 het actieve (bevorderen) – op zich zelf een denkbaar onderscheid – vindt onvoldoende grond in de Verdragen zelf en de jurisprudentie dienaangaande.

De verplichting van Verdrag nr. 98 met betrekking tot bevorderen van in vrijheid onderhandelen heeft geleid tot een aanzienlijke jurisprudentie. Deze heeft betrekking op de problematiek van de aanvaardbaarheid van loonmaatregelen, dat wil zeggen inmenging van overheidswege in uitzonderlijke situaties. In onderzoeken die in IAO-verband zijn verricht naar naleving van de Verdragen inzake vrijheid van vereniging en de vrijheid van collectief onderhandelen¹ wordt gesteld dat het beginsel van vrijheid van collectief onderhandelen, en derhalve de autonomie van de onderhandelende partijen, een fundamenteel aspect van Verdrag nr. 98 is. Al met al kan naar het oordeel van het kabinet niet anders worden geconcludeerd dan dat waar het gaat om het beginsel van vrijheid van collectief onderhandelen Verdrag nr. 98 verplichtingen inhoudt en niet Verdrag nr. 87. Verdrag nr. 98 is door Nederland niet bekrachtigd. Dat neemt niet weg dat het kabinet tot op heden steeds bereid is geweest een bijdrage te leveren aan de discussie over de relatie van bepaalde overheidsmaatregelen tot de vrijheid van onderhandelen, en deze bereidheid ook in de toekomst zal tonen.

Op de zaak zelf ingaande kan worden onderschreven dat de werkingssfeer van Verdrag nr. 98 in elk geval in die zin duidelijk is, dat niet betwistbaar is dat de g + g-sector valt onder de werkingssfeer van dit Verdrag.

Wanneer de indruk is gewekt dat het kabinet dit zou betwijfelen of ter discussie willen stellen is sprake van een misverstand. Dat is niet de strekking van de opmerking dat een analyse van de eigen situatie van de g + g-sector in tegenstelling tot die in de overheidssector op internationaal niveau nog niet heeft plaatsgevonden. Wat de strekking betreft is van belang artikel 4 van dit Verdrag, dat luidt

«4. Waar nodig moeten aan de nationale omstandigheden aangepaste maatregelen worden genomen om de volledige ontwikkeling en het volledige gebruik aan te moedigen en te bevorderen van organen voor het vrijwillig onderhandelen tussen werkgevers- of werkgeversorganisaties en werknemersorganisaties, teneinde de arbeidsvoorwaarden door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten te regelen».

Dit artikel komt in hoge mate overeen met artikel 6, lid 2, van het Europees

Sociaal Handvest, welk Verdrag in 1980 door Nederland is bekrachtigd. Artikel 6, lid 2, luidt als volgt:

«Ten einde de onbelemmerde uitoefening van het recht op collectief onderhandelen te waarborgen, verbinden de Overeenkomstsluitende Partijen zich:

1. –
2. indien nodig en nuttig de totstandkoming van een procedure te bevorderen voor vrijwillige onderhandelingen tussen werkgevers of organisaties van werkgevers en organisaties van werknemers, met het oog op de bepaling van beloning en arbeidsvoorwaarden door middel van collectieve arbeidsovereenkomsten».

Het beginsel van vrijheid van collectief onderhandelen heeft – evenals vrijheid op andere gebieden – geen absoluut karakter. Dit komt bijv. tot uitdrukking in de bevoegdheid van de overheid in te grijpen in de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in uitzonderlijke omstandigheden. Hoever deze bevoegdheid kan reiken is de afgelopen jaren indringend aan de orde geweest in het kader van de IAO. Het deskundigencomité heeft een aantal richtlijnen geformuleerd teneinde de diverse overheidsmaatregelen in de verschillende landen op dit terrein te kunnen toetsen aan de verplichting van artikel 4. Onderdeel daarvan vormen de Criteria die het Comité heeft ontwikkeld met betrekking tot een – zich in vele landen van tijd tot tijd voordoende – situatie, namelijk de situatie dat het nationaal economisch belang zich tijdelijk verzet tegen het in vrijheid tot stand komen van c.a.o.'s. De z.g. bevrozingsmaatregelen (loonmaatregelen) die in deze situatie door overheden getroffen worden, zijn slechts verenigbaar, aldus het Comité, met de verplichting van artikel 4, indien:

- a. sprake is van een uitzonderingsmaatregel;
- b. die niet verder gaat dan noodzakelijk is;
- c. die een redelijke termijn niet overschrijdt, en
- d. die gepaard gaat met bescherming van de levensstandaard van de werknemers.

Naar ons oordeel kunnen bovengenoemde criteria ook gezien de aangeduide ontstaansgeschiedenis niet worden gehanteerd bij een beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel.

¹ 69e zitting IAO-conferentie 1983, Rapport III (deel 4B) pag. 100.

Het gaat daar om een heel ander vraagstuk.

In de g + g-sector is de positie van de overheid een wezenlijk andere dan in de marktsector. In de marktsector is de positie van de overheid te karakteriseren als die van de hoeder van het algemeen belang en als zodanig slechts in uitzonderlijke omstandigheden bij de arbeidsvoorwaardenontwikkeling betrokken. In de g + g-sector is de overheid echter nauw bij de arbeidsvoorwaardenontwikkeling betrokken op grond van zijn verantwoordelijkheid voor de financiering alsmede voor omvang en niveau van de voorzieningen. Dat geen sprake kan zijn van een absoluut recht op vrijheid van collectief onderhandelen is aangegeven door het Deskundigencomité van de Raad van Europa in zijn interpretatie van artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest. In genoemd artikel van het Europees Sociaal Handvest is het beginsel van vrijheid van onderhandelen zoals gememoreerd, vastgelegd op nagevoeg dezelfde wijze als in IAO-Verdrag nr. 98. Genoemd comité wijst erop dat ook andere beginselen van belang zijn, die de overheid eveneens als richtsnoer dient te nemen, bijv. het bevorderen en in stand houden van de werkgelegenheid. In het kader van wetgeving en beleid zullen deze verschillende beginselen tot hun recht moeten komen. Anders gezegd het zou onjuist zijn het ene beginsel zonder meer te laten prevaleren boven het andere. Ook in de grondwet is een aantal zorgverplichtingen vastgelegd op verschillende terreinen, die mede verankerd zijn in de internationale rechtsorde (gezondheid, welzijn, onderwijs).

Het complexe gegeven van deze verschillende verplichtingen – ook de Raad van State wijst op de verantwoordelijkheid voor de financiering alsmede voor omvang en niveau van de voorzieningen – vergt een evenwichtig systeem om de vrijheid van collectief onderhandelen zoveel mogelijk te respecteren en gelijktijdig zoveel mogelijk recht te doen aan het financieringsaspect, het werkgelegenheidsaspect en het zorgaspect. Het wetsvoorstel beoogt een dergelijk evenwichtig systeem te bieden voor de situatie zoals die zich voordoet in de gepremieerde en gesubsidieerde sectoren. Criteria voor het beoordelen van de aanvaardbaarheid van dit systeem zijn nog niet ontwikkeld. Het zou van belang zijn ook in IAO-verband hieraan aandacht te besteden. Dat zulks niet eerder aan de orde is

geweest is te verklaren vanuit het gegeven dat in de betrokken sectoren in ons land tot voor kort door alle betrokkenen zo nauw aansluiting werd gezocht bij de overheidssector dat het eigen karakter van de g + g-sector niet duidelijk naar voren kwam evenmin als de noodzaak tot een eigen systeem voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling te komen afgestemd op de voor de g + g-sector kenmerkende eigen situatie. Zoals hiervoor aangegeven, zijn de eerder genoemde loonmaatregelcriteria naar mijn oordeel niet geschikt en niet hanteerbaar. Dat het beginsel van vrijheid van collectief onderhandelen geen andere beperking zou verdragen dan overeenkomstig de loonmaatregelcriteria zou een miskennis betekenen van belangrijke verschillen in situaties die een verschillend systeem vergen, wil sprake zijn van evenwicht. De interpretatie van het Deskundigencomité van de Raad van Europa wijst ook in een andere richting. Wij zouden er in dit verband met enige nadruk op willen wijzen dat het in het wetsvoorstel neergelegde systeem duidelijk verschilt van het systeem van de Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden collectieve sector. Deze wet is van het begin af aan niet anders bedoeld dan als een tijdelijke regeling, die achteraf gezien veel langer geldend is geweest dan was bedoeld.

Een belangrijke reden daarvoor is gelegen in het feit dat het tot stand brengen van een structurele regeling bepaald niet eenvoudig is gebleken, mede vanwege de afweging van de verschillende verplichtingen en verantwoordelijkheden.

2. De ruimteconstructie

Bij het bespreken van de ruimteconstructie herhaalt de Raad van State er begrip voor te hebben dat de overheid op grond van haar betrokkenheid bij de g + g-sector over de nodige instrumenten wil beschikken om de kostenontwikkeling in deze sector te kunnen beheersen. Het college is evenwel van oordeel dat een systeem waarin de onderhandelingsvrijheid van de betrokken werkgevers en werknemers rechtstreeks blijvend en bij voorbaat wordt beperkt niet in overeenstemming lijkt met de beginselen van vrijheid van vakorganisatie en van collectief onderhandelen zoals daaraan in de uitspraken van de daartoe bevoegde IAO-organen inhoud is gegeven. Uitgaande van deze uitspraken komt het de Raad

voor, dat een periodieke, de partijen in het overleg bindende begrenzing door de overheid van hun onderhandelingsruimte als een wezenlijke inbreuk op de vrijheid van vakorganisatie en van collectief onderhandelen is te beschouwen.

Daarbij wordt in het bijzonder gewezen op het feit dat het om een blijvende voorziening gaat, dat vaststelling van een negatieve ruimte voor de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden mogelijk is en dat in dat geval zelfs is voorzien in de mogelijkheid van vaststelling van de lonen door de overheid zelf. In de toelichting dient naar het oordeel van de Raad – meer dan is geschied – uiteengezet te worden of niet in eerste aanleg kan worden vertrouwd op een goed overleg van de overheid met de betrokken organisaties van werkgevers en werknemers. Hierbij is mede van belang, de vaststelling van de overgrote meerderheid van de SER dat de overheid thans reeds over instrumenten beschikt waarmee zij een indirecte invloed kan uitoefenen op de arbeidsvoorwaarden in de g + g-sector.

In de toelichting dient – aldus de Raad – ook te worden besproken het voorstel van de werknemersleden in de Werkgroep Structurele regeling Arbeidsvoorwaardenvorming gepremieerde en gesubsidieerde sector (WSA) om het vaststellen van de ruimte tot een zaak te maken van evenwicht tussen overheid, werkgevers- en werknemersorganisaties. Met betrekking tot dit voorstel zou ik er allereerst op willen wijzen, dat dit gebaseerd is op de gedachte dat het gaat om het vaststellen van de ruimte waarbinnen het arbeidsvoorwaardenbeleid zich dient te voltrekken. Dit is zoals hiervoor reeds is gezegd een wezenlijk ander vraagstuk dan dat van algemene loonmaatregelen waarvoor bovenbedoelde criteria zijn ontwikkeld.

Voor de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden is van groot belang welke ruimte daarvoor beschikbaar is. Dit behoeft ons inziens geen betoeg. Overleg hierover tussen alle betrokken partijen is naar het oordeel van het kabinet de eerstaangewezen weg. Dat overleg zal erop gericht moeten zijn overeenstemming te bereiken. Om dit beter tot uitdrukking te brengen is het overleg voorafgaande aan het vaststellen van de ruimte nader uitgewerkt en geaccentueerd. Daartoe is geen gedetailleerde overlegstructuur opgezet. Voorzien is in een tijdig begin van het overleg en een uiterste datum voor het vaststellen

van de ruimte (met het oog op het daarna door partijen te voeren c.a.o.-overleg). De opzet van het overleg is daarmee zo flexibel als mogelijk is en laat ruimte voor tripartite overleg, voor overleg tussen overheid en werkgevers, en voor overleg tussen werkgevers en werknemers onderling.

De suggestie van de werknemersvertegenwoordigers in de WSA is erop gericht het overleg tussen overheid en partijen het karakter van evenwicht te geven in die zin, dat bij uitblijven van overeenstemming de arbeidsvoorwaarden in beginsel ongewijzigd blijven. Dit voorstel wekt de indruk van een constructie waarin sprake is van evenwicht tussen de overlegpartners, (overheid en werkgevers/werknemers). In feite echter betekent het een sterke machtspositie van één van de overlegpartners: in de ene situatie voor de overheid (nl. ingeval er ruimte is voor een positieve ontwikkeling), in de andere situatie voor partijen (nl. ingeval de overheid een negatieve ontwikkeling noodzakelijk acht). Daarbij moet worden aangetekend dat de sanctie bij uitblijven van overeenstemming – de arbeidsvoorwaarden blijven dan ongewijzigd – zo zwaar is, dat betwijfeld moet worden of een dergelijke constructie goed kan functioneren met name ingeval er sprake is van een beperkte kloof bij niet-overeenstemming. Overigens kom ik hieronder in ander verband nog op deze suggestie terug.

Het vorenbedoelde overleg dient zorgvuldig te worden onderscheiden van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Dat overleg gericht op en uitmondend in c.a.o.'s wordt gevoerd door werkgevers en werknemers. Tussen die beide partijen worden de arbeidsvoorwaarden vastgelegd. In het overleg over de ruimte voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling gaat het om de grenzen waarbinnen die ontwikkeling en dus het c.a.o.-overleg zich zal dienen te voltrekken.

In de marktsector vloeien die grenzen voort uit de economische situatie van de bedrijfstak of de onderneming. Op grond van de rendementsafweging zullen werkgevers daar moeten nagaan of en in hoeverre zij akkoord kunnen gaan met wensen tot verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Het risico slaat direct terug op de eigen positie van de werkgevers, akkoord gaan met te hoge eisen kan leiden tot de ondergang van bedrijven. Uiteraard is daarbij ook de positie van de werknemers in het

geding. Ook zij hebben belang bij het bewaken van die grenzen. Dat ligt sterk anders in de gepremieerde en gesubsidieerde sector. Worden hier hogere arbeidsvoorwaarden overeengekomen dan betaald kunnen worden uit de beschikbare middelen dan zal de dienstverlening moeten worden beperkt of een hogere prijs moeten worden berekend (hogere subsidie c.q. hogere premies). Noch het een noch het ander is aanvaardbaar gegeven de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor de collectieve middelen, waarop een groter beslag zou worden gelegd, resp. van de uiteindelijke verantwoordelijkheid van de overheid voor het niveau en de omvang van de voorzieningen die zouden worden aangetast. In de g + g-sector zullen de grenzen waarbinnen de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden zich zal dienen te voltrekken, moeten worden bepaald door de overheid op grond van genoemde verantwoordelijkheden. Voor een goede beoordeling van het vaststellen van de ruimte als element van de ruimteconstructie moet acht geslagen worden op de ontwikkeling op dit terrein in de afgelopen decennia, de plaats van dit element in het geheel van de constructie en de reikwijdte van het vaststellen van de ruimte.

Tot voor kort is voor wat betreft de arbeidsvoorwaarden in de onderhavige sector door alle betrokkenen nauw aansluiting gezocht bij de overheidssector. Voor wat betreft de ontwikkeling van de lonen werd gewerkt met eigensoortige criteria – anders dan in de marktsector –, in hoge mate overeenkomend met de voor de ambtenaren gehanteerde systematiek.

Enkele jaren geleden is door werkgevers- en werknemersorganisaties in de g + g-sector het z.g. procentenmodel ontwikkeld, dat uitgaat van een ruimte waaraan partijen in het c.a.o.-overleg gebonden zijn. Deze ruimte zou in genoemde constructie bepaald worden door de ontwikkeling elders, buiten de overheid om. Dit zou geen onderwerp zijn van overleg; enig criterium zou zijn de ontwikkeling in de marktsector; automatisch zou die ontwikkeling vastgelegd in een index de ruimte voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de collectieve sector bepalen. Dit is onverenigbaar met de verantwoordelijkheid van de overheid met betrekking tot het vaststellen van de omvang en de besteding van de collectieve middelen, welke verantwoordelijkheid niet los kan worden

gezien van de zorg voor omvang en kwaliteit van het voorzieningenniveau. In een periode, waarin de financiële middelen krappere worden – zoals de laatste jaren het geval is –, komt die verantwoordelijkheid sterker naar voren. Het overleg als enig instrument schiet dan tekort.

In zijn advies verwijst de Raad in dit verband verder naar het advies van de SER, waarin gesteld wordt dat de overheid over instrumenten beschikt waarmee zij een indirecte invloed kan uitoefenen op de arbeidsvoorwaarden in de g + g-sector. Hoewel een nadere uitwerking ook bij de SER ontbreekt wordt blijkbaar gedacht aan regels in de sfeer van de financiering. Dat bij voorkeur dergelijke indirecte instrumenten moeten worden gekozen en gehanteerd kan door het kabinet worden onderschreven. Ten aanzien van de financiering ligt het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid bij de overheid, zoals ook de Raad van State in zijn advies vooropstelt. Daaruit vloeit allereerst voort dat de overheid het budget c.q. de omvang van de beschikbare middelen voor de verschillende deelsectoren vaststelt. Dit vereist zowel tegenover betrokkenen als tegenover het parlement, een behoorlijke onderbouwing niet alleen van het totaal van het budget maar ook van de belangrijkste componenten daarvan.

De arbeidsvoorwaarden nemen daarbij een bijzondere plaats in. Niet slechts omdat de kosten van de arbeidsvoorwaarden een groot deel uitmaken van de totale kosten in de onderhavige arbeidsintensieve sectoren, maar vooral ook gezien het eigen karakter van de arbeidsvoorwaarden. Het arbeidsvoorwaardenoverleg hangt nauw samen met de sociaal-economische ontwikkelingen, ondervindt de gevolgen van die ontwikkelingen en is omgekeerd van grote betekenis voor dat proces. Voor alle werknemers – het c.a.o.-overleg in de verschillende sectoren staat niet los van elkaar – zijn de uitkomsten van dat overleg van vitaal belang. Tot stand gekomen arbeidsvoorwaarden laten zich niet eenvoudig wijzigen.

Wezenlijk in de verantwoordelijkheid van de overheid is onderlinge afstemming van de ruimte voor arbeidsvoorwaardenontwikkeling, van de ruimte voor niveau en omvang van de voorzieningen (en in samenhang met het laatste de werkgelegenheid). Dat het uitgaan van een arbeidsvoorwaardenruimte als onderdeel van de totale ruimte een overschrijding zou betekenen van vorenbedoelde verantwoordelijkheid van de overheid

kan ons inziens niet de strekking zijn van het advies van de Raad van State en evenmin van de SER. Zou dit het geval zijn dan zou de financierings-verantwoordelijkheid volstrekt worden uitgehold en zou de verantwoordelijkheid van de overheid voor niveau en omvang van de voorzieningen ernstig in het gedrang komen. Er kunnen zich situaties voorzien, waarin het op grond van genoemde verantwoordelijkheden noodzakelijk is een negatieve ruimte vast te stellen, d.w.z. dat in een bepaald jaar minder middelen beschikbaar zullen zijn voor de financiering van de arbeidsvoorwaarden dan in het voorafgaande jaar. Indien daarover geen overeenstemming kan worden bereikt tussen overheid, werkgevers en werknemers dan lijkt een neerwaartse aanpassing van de lonen door de overheid de enig mogelijke weg om te bewerkstelligen dat de arbeidsvoorwaarden de grenzen van de vastgestelde ruimte niet te boven gaan. Daarom was in het wetsvoorstel artikel 12 opgenomen dat voorzorg in een bevoegdheid als bovenbedoeld. Op grond van het advies van de Raad van State, die terecht wijst op het zeer ingrijpend karakter van deze bevoegdheid, heeft het kabinet zich hierover ernstig beraden.

Dit heeft ertoe geleid dat besloten is deze bevoegdheid niet in het wetsvoorstel op te nemen. Zulks betekent dat, indien geen overeenstemming kan worden bereikt in een situatie als bovenbedoeld de bestaande arbeidsvoorwaarden ongewijzigd blijven. Wil daarbij de nullijn niet worden overschreden en meer in het algemeen worden voorkomen dat het bestaande arbeidsvoorwaardenpakket zou leiden tot overschrijden van de toegestane ruimte dan is van belang, dat indexeringsbepalingen e.d. dat niet onvermijdelijk maken. In het kader van de toetsing kom ik hierop nog terug.

Het laten vervallen van een bevoegdheid in de wet tot neerwaartse aanpassing van de lonen sluit niet uit dat in enig jaar in verband met het realiseren van een negatieve ruimte direct ingrijpen van overheidszijde onvermijdelijk is. Dit kan dan echter slechts gestalte krijgen via het zware middel van ad hoc-wetgeving.

3. Het systeem van preventieve toetsing

De in het wetsontwerp voorziene toetsing komt, zo merkt de Raad van State op, materieel hierop neer dat een c.a.o. om in werking te kunnen

treden de goedkeuring van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid behoeft. De Raad vestigt er de aandacht op dat de bevoegde IAO-organen in het kader van het toezicht op de naleving van de betrokken IAO-conventies bij herhaling hebben vastgesteld dat het vereiste van een voorafgaande goedkeuring zich niet met deze conventies verdraagt, indien dat vereiste is gericht op een toetsing van de materiële inhoud van de c.a.o. en deel uitmaakt een permanent systeem van loonbeheersing. Het komt het college voor dat, getoetst aan deze uitspraken, dit element van het wetsvoorstel niet kan worden gehandhaafd. Verder wijst de Raad erop dat de ontwikkeling van de arbeidsprijs ook door andere factoren – zoals de leeftijdsopbouw en de beoordelingsregels – wordt bepaald. Omdat de invloed van die factoren in het algemeen slechts bij wijze van schatting kan worden bepaald is de Raad van oordeel dat toetsing aan objectief vast te stellen criteria slechts tot op zekere hoogte mogelijk zal zijn. Ook met betrekking tot de toetsing heeft het kabinet zich naar aanleiding van het advies van de Raad van State ernstig beraden. Hierover zou ik het volgende willen opmerken.

De toetsing hangt ten nauwste samen met het vaststellen van de ruimte. Bij het vaststellen van de ruimte gaat het, zoals hiervoor is uiteengezet, om het vaststellen van de grenzen waarbinnen de arbeidsvoorwaardenontwikkeling zich dient te voltrekken. Die grenzen worden door de overheid gesteld op grond van de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de financiering uit de collectieve middelen alsook voor omvang en niveau van de voorzieningen. Hoe in een dergelijke situatie een regeling kan worden getroffen die recht doet aan het beginsel van vrijheid van collectief onderhandelen, is nog niet eerder uitgewerkt. Het ligt niet voor de hand dat grenzen zouden worden gesteld, maar niet zou worden getoetst of deze grenzen (dreigen te) worden overschreden. Dit geldt te meer wanneer wordt afgezien van de bevoegdheid tot neerwaartse aanpassing van de lonen over te gaan. Is een te hoog niveau van arbeidsvoorwaarden tot stand gekomen dan zal het zonder deze bevoegdheid uiterst moeilijk zijn dit te corrigeren. Terwijl als correctie uitblijft consequenties dreigen voor ofwel het voorzieningenniveau ofwel de omvang van de collectieve lasten.

Zoals hierboven reeds aangegeven kunnen bepalingen in het arbeidsvoorwaardenpakket worden opgenomen, die in het desbetreffende jaar niet tot overschrijding van de ruimte leiden maar wel een dergelijke overschrijding onvermijdelijk kunnen maken van de toegestane ruimte in enig jaar in de toekomst. Overigens zij er nog eens op gewezen dat de toetsing geen betrekking heeft op de inhoud van het arbeidsvoorwaardenpakket of onderdelen daarvan. Het gaat uitsluitend om de vraag of de totale kosten van het arbeidsvoorwaardenpakket of onderdelen daarvan. Het gaat uitsluitend om de vraag of de totale kosten van het arbeidsvoorwaardenpakket binnen de toegestane ruimte zullen blijven. Een dergelijke toetsing kan naar het oordeel van het kabinet niet worden gemist. Wel lijken aanpassingen gewenst in de bij toetsing te volgen procedure.

Met name is in deze procedure ingevoegd een overlegfase met partijen, indien naar het oordeel van de overheid het overeengekomen arbeidsvoorwaardenpakket de toegestane ruimte zou overschrijden. Dit overleg biedt de mogelijkheid eventuele misverstanden uit de weg te ruimen, benadrukt de verantwoordelijkheid van partijen en geeft hen de mogelijkheid op basis van door de overheid aangedragen kostenargumenten hun overeenkomst te heroverwegen. Dat factoren als leeftijdsopbouw e.d. een rol spelen is onderkend. Met het oog daarop wordt onderscheid gemaakt tussen de onderhandelingsruimte en de ruimte voor het incidenteel. Het laatste ontwikkelt zich deels door toedoen van de werkgevers deels door factoren die zich aan hun invloed onttrekken. Daarmee wordt in het systeem rekening gehouden door de mogelijkheid van bijstelling.

4. Algemene richtlijnen met betrekking tot de aanwending van de ruimte

In de uiteenzetting van het karakter en de inhoud van deze ruimteconstructie is in de memorie van toelichting beklemtoond dat de overheid zich afzijdig houdt van het vaststellen van de precieze inhoud van het arbeidsvoorwaardenpakket en dat met betrekking tot die vaststelling de verantwoordelijkheid ligt bij werkgevers en werknemers. Het wetsontwerp voorziet evenwel – aldus de Raad van State in zijn advies – behalve in een beheersing van de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden ook in de

mogelijkheid voor de overheid om onder omstandigheden in te grijpen in de wijze waarop de voor die ontwikkeling vastgestelde ruimte moet worden besteed.

De Raad is van oordeel dat ter motivering van deze mogelijkheid geen beroep kan worden gedaan op de financiële betrokkenheid van de overheid als ook dat een dergelijke wettelijke maatregel louter gericht op de g + g-sector niet juist moet worden geacht. Daarom wordt in overweging gegeven deze bevoegdheid uit het wetsontwerp te schrappen. Het kabinet heeft zich bij het opnemen van deze bevoegdheid in het wetsvoorstel gerealiseerd dat zulks een bevoegdheid inhield, waarvan kan worden gezegd dat die verder reikt dan de betrokkenheid van de overheid op grond van de financiële verantwoordelijkheid.

Uitgaande van het feit dat ook de verantwoordelijkheid van de overheid verder reikt met name op grond van de verantwoordelijkheid voor niveau en omvang van de voorzieningen en gelet op het grote belang van de met de omvang van de voorzieningen samenhangende werkgelegenheid achtte het kabinet het aanvaardbaar vorenbedoelde bevoegdheid in de wet op te nemen. Gezien de door de Raad genoemde bezwaren is het kabinet echter bereid de verantwoordelijkheid in dezen aan partijen te laten en de bevoegdheid uit de wet te schrappen.

II. ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

In zijn advies maakt de Raad vervolgens een aantal opmerkingen met betrekking tot afzonderlijke artikelen. Hieronder wordt op deze opmerkingen ingegaan.

1. Artikel 4 (oud)

De raad merkt op dat het hem technisch gezien beter voorkomt de specifieke richtlijn in een apart lid op te nemen. Overeenkomstig het voorstel van de Raad is de wettekst gewijzigd (artikel 5 lid 2 nieuw). Daarbij is tevens voorzien in de mogelijkheid van specifieke richtlijnen voor door onze minister aangewezen werkgevers afzonderlijk.

Artikel 4, tweede lid (oud)

De Raad wijst erop dat bij de vaststelling van richtlijnen (onder meer) rekening zal worden gehouden met «de door de regering wenselijk geachte omvang van de uitgaven ten laste van de collectieve middelen».

Als objectief toetsingscriterium geeft deze maatstaf naar het oordeel van de Raad onvoldoende houvast. Gestreefd zou moeten worden naar een duidelijke en objectieve afbakening van de ter zake te hanteren maatstaven.

Dat ook de financiële mogelijkheden mede bepalend zullen zijn voor het vaststellen van de ruimte is naar ons oordeel essentieel. De bevoegdheid tot vaststellen van de ruimte berust immers op de financiële verantwoordelijkheid van de overheid. Het bepalen van de financiële mogelijkheden behelst een beoordelingsmoment. Dit laat zich niet objectiveren, wel met waarborgen omgeven om ongerechtvaardigde beslissingen te voorkomen, zulks is gebeurd door versterking van het voorafgaand overleg met betrokken partijen gericht op het bereiken van overeenstemming, de noodzaak het voorstel met betrekking tot het vaststellen van de ruimte goed te motiveren, en de procedure van behandeling van het voorstel door het parlement alvorens de ruimte wordt vastgesteld. Wat de motivering betreft is een belangrijk aandachtspunt de strekking van het beginsel dat de ruimte in beginsel gelijk zal zijn voor de overheidssector en g + g-sector. Dit betekent niet dat sprake is van een automatische koppeling. Wel dat de ruimte voor elk van beide sectoren wordt vastgesteld op basis van dezelfde uitgangspunten. Overeenkomstig de voorkeur van de Raad is de term «ministerraad» gebruikt in plaats van «de regering».

2. Artikel 5 (oud)

De in dat artikel neergelegde bevoegdheid een algemene richtlijn vast te stellen met betrekking tot de wijze waarop de arbeidsvoorwaardenontwikkeling zich binnen de vastgestelde ruimte moet voltrekken, waartegen de raad ernstig bezwaar heeft, is vervallen.

3. Artikel 8 tweede lid (oud)

Overeenkomstig het advies van de Raad zijn toelichting en wettekst met betrekking tot de mogelijkheid van vaststelling van een specifieke norm – in plaats van de term «richtlijn» is gekozen voor de term «norm» – met elkaar in overeenstemming gebracht.

4. Artikel 9 (oud)

Ook ten aanzien van dit artikel is overeenkomstig het advies van de Raad de wettekst aangepast zodat deze overeenstemt met de toelichting. Tevens is voorgeschreven (artikel 6 lid 2 nieuw) dat de mededeling tot verlenging van de toetsingstermijn schriftelijk plaatsvindt.

5. Artikelen 9 en 10 (oud)

De door de Raad voorgestelde nuancerings door te spreken van «een collectieve arbeidsovereenkomst of wijziging daarvan» is consequent in de wettekst aangebracht.

6. Artikel 10, eerste lid (oud)

Hier is eveneens de wettekst in overeenstemming gebracht met de toelichting. Ook overigens zijn de voorgestelde tekstwijzigingen aangebracht.

7. Artikel 11 (oud)

De Raad stelt in zijn advies een aantal technische aanpassingen voor. Deze zijn aangebracht.

8. Artikel 15 (oud)

In artikel 12 (nieuw) is vastgelegd dat ook een bijzondere norm (oud: richtlijn) in de Nederlandse Staatscourant zal worden gepubliceerd.

9. Artikel 16-20 (oud)

De Raad constateert enkele omissies in deze artikelen die voorzien in het beëindigen van regelingen die een bemoeienis met betrekking tot de inhoud van de arbeidsvoorwaarden inhouden.

Het komt het college wenselijk voor dat binnen de sociale verzekeringssector een gelijke behandeling plaatsvindt. Zulks is geschied door aanvulling waar sprake was van omissies. Ten aanzien van de uitvoeringsorganen in de sociale verzekeringssector wordt een lijn getrokken.

10. Artikel 21

De Raad wijst erop dat bij de overgangsregeling onderscheid moet worden gemaakt tussen degenen die onder de Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden collectieve sector vielen en degenen voor wie dit niet het geval was. Zulks is gebeurd. Hierbij zij – wellicht ten overvloede – aangekend dat voor degenen die niet onder het regime van de Tijdelijke Wet arbeidsvoorwaarden collectieve sector vielen evenzeer als voor degenen die daar wel onder vielen, het van toepassing worden van het regime van deze wet geen wijziging teweeg zal brengen in hun arbeidsvoorwaardenpakket. De constructie neergelegd in deze wet laat werkgevers en werknemers vrij de ruimte beschikbaar voor de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in te vullen op de wijze waarop zij dat wensen.

11. Artikel 22

Zoals ik bij de behandeling van het voorstel tot verlenging van de werkingsduur van de Tijdelijke Wet

Arbeidsvoorwaarden collectieve sector aan de Kamer heb toegezegd is dit artikel gewijzigd in dier voege dat de wet ook voor 1 april 1985 in werking kan treden. Op de dag waarop deze wet in werking treedt vervalt de Tijdelijke Wet Arbeidsvoorwaarden collectieve sector.

12. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn verwerkt.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde voorstel van wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid,
J. de Koning