

Vergaderjaar 1984–1985

**19 028****Wijziging van de Wet op de loonvorming (Stb. 1970, 69)****Nr. 3****I. Algemeen***Inleiding*

Wijziging van de artikelen 10 en volgende van de Wet op de loonvorming, die de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de bevoegdheid geven om in te grijpen in de algemene loonontwikkeling, wordt om redenen van uiteenlopende aard wenselijk geacht.

Zo bestaan reeds geruime tijd bezwaren tegen de omstandigheid dat uit de huidige constructie van artikel 10 voortvloeit dat er een bevrozing van lonen en andere arbeidsvoorwaarden wordt opgelegd, die voor de afzonderlijke bedrijfstakken van verschillende duur kan zijn, waarbij in sommige gevallen het tijdstip van afloop van de bevrozingstermijn ver in de toekomst kan liggen. Hierop is onder meer door de SER in zijn tweede interimadvies van 25 juni 1971 inzake het loon- en prijsbeleid als instrument van conjunctuurbeheersing gewezen.

Bij de tijdelijke wijzigingen van de Wet op de loonvorming in 1976 respectievelijk 1980 werd aan deze bezwaren tegemoet gekomen door een flexibeler constructie neer te leggen, op grond waarvan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de algemene bevoegdheid heeft regelen te stellen ten aanzien van lonen en andere arbeidsvoorwaarden die voor alle arbeidsverhoudingen een gelijke geldingsduur hebben.

Er zij nog op gewezen dat ook de Machtigingswet 1974 een dergelijke constructie bevatte.

Naast bovengenoemd, meer technische aspect, kwam in de adviesaanvraag aan de SER dd. 19 augustus 1979 inzake een Raamwet op de Inkomensvorming de vraag aan de orde in wat voor omstandigheden ingrijpen in de loon (inkomens-)vorming geoorloofd zou zijn, en welke procedurewaarborgen noodzakelijk zouden zijn, teneinde te voorkomen dat een te lichtvaardig gebruik van het instrument zou plaatsvinden. Zoals bekend heeft overigens het kabinet inmiddels besloten af te zien van indiening van een Raamwet op de inkomensvorming (notitie inkomensontwikkeling en -verdeling van december 1983, blz. 73).

Vanuit diezelfde invalshoek is de Wet op de loonvorming tenslotte in 1983 gezien in het kader van het project Deregulering Inkomensvorming en Arbeidsmarkt. De resultaten van dat onderzoek zijn eveneens neergelegd in bovengenoemde notitie, blz. 56-58.

In het onderhavige wetsvoorstel worden de meer technische aanpassingen, en de uit het dereguleringsonderzoek voortvloeiende wijzigingen

gecombineerd. Daarnaast worden nog enkele wijzigingen voorgesteld die niet samenhangen met artikel 10 en volgende. Daarop wordt in de artikels-gewijze toelichting verder ingegaan.

Tenslotte wijs ik op het feit dat de onderzoeken van de LTD zoals deze tot op heden hebben plaatsgevonden op grond van de Wet op de Loonvorming, gecontinueerd zullen dienen te worden. Daartoe is eveneens een voorziening getroffen (artikel 15). Ik merk in dit verband op dat ik de Stichting van de Arbeid regelmatig en vroegtijdig informeer omtrent de door de LTD in te stellen onderzoeken, zodat van de suggesties en de opmerkingen van de zijde van het bedrijfsleven rekening kan worden gehouden. Voor het overige verwijs ik naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.

## **II. Criteria-voor ingrijpen in de lonen en andere arbeidsvoorwaarden**

In het advies van de Sociaal-Economische Raad dd. 18 februari 1983 met betrekking tot de Wetgeving Inkomensvorming wordt uitvoerig aandacht besteed aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de overheid met betrekking tot de inkomensvorming in de marktsector. Daarbij stelt een deel van de Raad, waaronder alle ondernemers- en werknemersleden «dat de overheid geen verantwoordelijkheid dient te hebben op het terrein van de primaire inkomensvorming, met uitzondering van die situaties waarin sprake is van een acute noodsituatie van de nationale economie, veroorzaakt door externe, schoksgewijze veranderingen».

De SER heeft verder unaniem de vier voorwaarden geformuleerd waaraan naar zijn oordeel een maatregel moet voldoen zo de overheid van haar bevoegdheid gebruik wil maken:

- a. het moet een uitzonderlijke maatregel zijn;
- b. de maatregel moet niet verder reiken dan noodzakelijk is;
- c. de maatregel mag niet langer dan een redelijke periode van kracht zijn;
- d. de maatregel zal vergezeld moeten gaan van adequate maatregelen om de levensstandaard van werknemers te beschermen.

In dit verband is tevens van belang dat met betrekking tot de hier aan de orde zijnde materie een aantal internationale verdragen tot stand is gekomen. Zo bepaalt artikel 6, tweede lid, van het Europees Sociaal Handvest (door Nederland bekrachtigd in 1980) dat de overeenkomstsluitende partijen, teneinde de onbelemmerde uitoefening van het recht op collectief onderhandelen te waarborgen, zich verbinden 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.

Verdrag nr. 98 van de Internationale Arbeidsorganisatie betreffende het recht zich te organiseren en collectief te onderhandelen (niet door Nederland bekrachtigd) bevat een analoge bepaling (artikel 4). Artikel 4 van het Verdrag nr. 98 houdt geen absoluut verbod in tot overheidsbemoeyenis met de resultaten van collectief onderhandelen. Binnen de IAO zijn op basis van dit artikel criteria ontwikkeld over de vraag in wat voor omstandigheden en onder welke voorwaarden overheidsbemoeyenis met (collectieve) vaststelling van arbeidsvoorwaarden verenigbaar is met de verdragsverplichting.

Het zijn deze criteria die de SER in bovengenoemd advies heeft gebruikt om de voorwaarden te formuleren waaraan voldaan moet zijn wil de overheid van haar bevoegdheid gebruik mogen maken.

Uitgangspunt van het eerdergenoemde dereguleringsonderzoek was eveneens de primaire verantwoordelijkheid van de sociale partners voor het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden. Mede aan de hand van het SER-advies heeft dit standpunt geleid tot de conclusie dat artikel 10 van de Wet op de loonvorming een aantal wijzigingen dient te ondergaan. Deze

conclusie is in de uitgebreide commissievergadering over de Notitie Inkomensontwikkeling en -Verdeling (4-10 juni 1984) aan de orde geweest. Bij die gelegenheid heb ik een voorstel om voorlopig van de wijziging van de Wet op de loonvorming af te zien, afgeraden.

Reden daarvoor was met name het feit dat het aanhangig maken van een structurele wijziging van de Wet op het moment dat ingrijpen in de arbeidsvoorwaardenontwikkeling noodzakelijk wordt geacht belemmerend werkt op de – in dat geval – gewenste snelheid van handelen.

Ook een voorstel om méér mogelijkheden tot ingrijpen te scheppen, met name met het oog op het proces van arbeidsduurverkorting, heb ik afgewezen.

Het verplicht opleggen van arbeidsduurverkorting past immers niet in een wettelijk kader dat gericht is op het zoveel mogelijk wegnemen van de nadelige gevolgen van een noodsituatie van de nationale economie voor het peil van de loonkosten. Hantering van de Wet op de loonvorming voor het verplichten tot arbeidsduurverkorting, zou derhalve naar mijn oordeel inhouden dat een bevoegdheid wordt gehanteerd voor een doel waarvoor die bevoegdheid niet gegeven is.

Ten slotte wijs ik er nog op dat het voornemen om de Wet op de Loonvorming te wijzigen in de zin zoals thans voorgesteld, in het kader van de «Direct Contact-Mission» van de Internationale Arbeidsorganisatie begin 1984 is aangekondigd en dat voorshands de betrokken organen een dergelijke wijziging verenigbaar achten met de uit de IAO-verdragen voor Nederland voortvloeiende verplichting.

## **Artikelsgewijs**

### *Artikel 1*

#### A en B

De voorgestelde wijzigingen dragen een technisch karakter en staan los van de problematiek van de artikelen 10 en volgende.

In het kader van informatie over cao-gegevens is informatie over het sluiten en wijzigen van cao's onvoldoende om een volledig beeld te krijgen van de op enig moment van kracht zijnde cao's.

Door eveneens de melding van opzegging verplicht te stellen, (zie het voorgestelde eerste lid van artikel 4) kan deze lacune worden weggenomen. Er zij op gewezen, dat thans reeds voor de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden wordt verzocht mededeling te doen van opzegging van cao's.

Zonder uitdrukkelijke wetsbepaling bestaat evenwel geen verplichting aan dit verzoek te voldoen. Daarin voorziet de voorgestelde toevoeging aan het eerste lid van artikel 4.

Opgemerkt zij dat aan de melding van de opzegging – anders dan aan de melding van het sluiten of wijzigen van een cao (zie artikel 4, derde lid – van de Wet op de Loonvorming) geen verder rechtsgevolg verbonden is.

Dit ligt ook niet in de rede omdat het doel slechts gelegen is in het verkrijgen van een vollediger beeld van de geldende cao's, met name wat de looptijd betreft.

#### C

De bij dit artikel voorgestelde wijziging van artikel 10 van de Wet op de loonvorming heeft voor wat betreft het eerste lid de volgende strekking.

Het criterium op grond waarvan ingegrepen kan worden in de arbeidsvoorwaardenontwikkeling, is ten opzichte van de huidige tekst van artikel 10 verscherpt.

Het ingrijpen zal zich moeten beperken tot zich plotseling voordoende noodsituatie. Het huidige criterium – belang van de nationale economie – biedt daartoe onvoldoende garantie.

Zoals in het algemeen deel is uiteengezet is de formulering van het voorgestelde nieuwe criterium mede ingegeven door het SER-advies van 18 februari 1983.

Zoals ik reeds in het kader van de behandeling van de Notitie Inkomensontwikkeling en -Verdeling heb uiteengezet, zal als het nu voorgestelde criterium in artikel 10 is vastgelegd, het feit dat de nationale economie in een noodsituatie verkeert, op zich onvoldoende grond voor het treffen van een loonmaatregel zijn. Het moet gaan om een acute – dus niet of nauwelijks voorzienbare – noodsituatie, veroorzaakt door schoksgewijs optredende factoren.

Gedacht kan bij voorbeeld worden aan een plotselinge stijging van de grondstoffenprijzen op de wereldmarkten die een acute noodsituatie van de nationale economie teweeg brengt, in verband waarmee onder meer maatregelen ten aanzien van het peil van de loonkosten vereist zijn. Er zij overigens op gewezen dat niet gekozen is voor de beperking tot externe factoren. Hoewel in Nederland, – met zijn open economie – veelal van externe factoren sprake zal zijn is er naar het oordeel van het kabinet geen aanleiding een onderscheid te maken tussen acute noodsituaties die van buitenaf komen, en andere, waarbij dat niet het geval is. Daarbij komt dat er situaties kunnen zijn waarin het niet goed mogelijk is vast te stellen of sprake is van externe dan wel interne factoren.

In de eerste twee leden wordt voorts voorzien in de technische aanpassingen waarop ik in het algemeen gedeelte van deze toelichting reeds duidde.

In de huidige structuur is sprake van een maatregel die de bestaande situatie in de bedrijfstakken beviest en voor de onderscheiden bedrijfstakken op verschillende tijdstippen afloopt. Dit houdt enerzijds in dat een eventuele maatregel op grond van het eerste lid niet voor alle arbeidsverhoudingen dezelfde uitwerking en dezelfde geldingsduur heeft en anderzijds dat bepaalde, wenselijk geachte mutaties niet kunnen worden opgelegd. Krachtens de nieuw voorgestelde formulering kan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een maatregel afkondigen die voor alle bedrijfstakken eenzelfde geldingsduur heeft en voor alle arbeidsverhoudingen hetzelfde regelt. Zo zou, in tegenstelling tot de mogelijkheden op grond van de huidige wet, de voorgestelde formulering de mogelijkheid bieden bedingen ter zake van bijvoorbeeld prijscompensatie te doorbreken en desgewenst in plaats daarvan een andere mutatie op te leggen. Afwijking daarvan is ingevolge het vierde lid van artikel 10 verboden, hetgeen onder omstandigheden een doorbreking kan inhouden van bestaande (collectieve) arbeidsovereenkomsten (zie ook artikel 11).

Het gaat bij artikel 10 om maatregelen die vanwege een noodsituatie zijn vereist ten aanzien van het peil van de loonkosten; onder het peil van de loonkosten moet daarbij worden verstaan het algemene, landelijke peil van de loonkosten. De maatregel zal ten doel moeten hebben dit algemene, landelijke peil van de loonkosten te verlagen respectievelijk de verhoging daarvan te beperken. De bewoordingen van artikel 10 brengt met zich mede dat op dat artikel geen maatregelen kunnen worden gebaseerd met een inkomenspolitieke doelstelling.

Het gaat dus om regelen ten aanzien van de algemene ontwikkeling in lonen en andere arbeidsvoorwaarden, en derhalve niet om het regelen van onderlinge beloningsverhoudingen: de maatregel zal dan ook een globaal karakter dragen.

De voorgestelde formulering is reeds enige malen via tijdelijke wetswijzigingen van kracht geweest (1976; 1980/1982), met dien verstande dat daaraan thans is toegevoegd de DIA-conclusie dat de maatregel niet langer dan een jaar kan duren. Ook de conclusie dat een eventuele loonmaatregel een onderdeel dient te vormen van een samenhangend pakket van maatregelen is neergelegd in artikel 10. Overigens bevat ook het huidige artikel 10 deze voorwaarde. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan maatregelen op het terrein van het prijsbeleid, ter zake van ambtenarensalarissen en in de sfeer van de belastingen.

Op grond van het voorgestelde derde lid is het daarnaast mogelijk voor de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vrijstelling danwel ontheffing van de gestelde regelen te verlenen, waarbij een vrijstelling een algemeen karakter kan dragen, danwel bij voorbeeld één of meer afzonderlijke bedrijfstakken kan betreffen. Een algemene vrijstelling zou bijvoorbeeld denkbaar kunnen zijn als het kabinet bepaalde arbeidsvoorwaarden buiten de regelgeving wenst te houden. Een vrijstelling per bedrijfstak is denkbaar bijvoorbeeld in de situatie dat geruime tijd onderhandeld is over een structurele wijziging in beloningssystemen en de inwerkingtreding daarvan gelegen is op een tijdstip na de inwerkingtreding van de loonmaatregel. Een ontheffing kan per definitie slechts aan (een) afzonderlijke werkgever(s) worden verleend.

Het zal hierbij in het algemeen gaan om de vermindering van apert onbillijke effecten van de getroffen maatregel(en). Beperkingen en/of voorschriften die op grond van het derde lid aan zo'n vrijstelling of ontheffing kunnen worden verbonden, kunnen de nodige begrenzingen aangeven.

Het vierde lid van artikel 10 houdt in dat het de werkgever verboden is af te wijken van de gestelde regelen en de in het kader van een vrijstelling of ontheffing gestelde voorschriften. De sanctie is geregeld in artikel I, onder 4, van de Wet op de economische delicten (zie artikel II).

#### D

Het gewijzigde artikel 11 legt vast wat indien regelen op grond van artikel 10 zouden zijn getroffen, civielrechtelijk zal gelden ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden.

Voor de goede orde zij nog opgemerkt dat een nietigheidsbepaling als deze rechte nog effect sorteert ook als de geldingsduur van de desbetreffende maatregel is verstreken. Dit houdt in dat de arbeidsvoorwaarden zoals deze met inachtneming van een eventuele maatregel op grond van artikel 10 mogen worden toegepast, rechtens blijven gelden, indien en voor zolang na afloop van de geldingsduur van de maatregel te dien aanzien niets anders tussen werkgever en werknemer is overeengekomen. Opgemerkt zij dat, gezien de formulering van artikel 10, eerste lid, de nietigheidssanctie niet alleen betrekking kan hebben op toekomstige cao's, maar ook bestaande (individuele en collectieve) contracten kan betreffen.

#### E

Met betrekking tot het gewijzigde artikel 12 zij in de eerste plaats opgemerkt dat de conclusies van het meergenoemde dereguleringsonderzoek hierin zijn verwerkt. Dit houdt in dat het vooraf melden van de zakelijke inhoud van een voorgenomen maatregel aan het parlement wederom (een dergelijke voorziening was ook in 1980–1982 van kracht) in het artikel is opgenomen. Overeenkomstig de kabinetsdoelstelling om procedures zoveel mogelijk te vereenvoudigen wordt niet langer de SER als adviesorgaan genoemd. In de SER-advies van 18 februari 1983 inzake Wetgeving Inkomensvorming wordt weliswaar naast de Stichting van de Arbeid ook de SER als adviesorgaan genoemd, doch gebleken is dat de tot op heden geldende dubbele consultatieprocedure in de praktijk niet bevredigend functioneert. Daarbij speelt enerzijds een rol dat het steeds gaat om maatregelen met een uitzonderlijk spoedeisend karakter en anderzijds dat veelal, zeker sinds de institutionalisering van de rol van het Parlement, een gedachtenwisseling met het Parlement plaatsvindt vóórdat de SER zijn opvatting over de voorgenomen maatregelen heeft kunnen vormen. Overigens blijft de adviserende rol van de Stichting van de Arbeid gehandhaafd.

Het Parlement en het centraal georganiseerde bedrijfsleven kan de maatregelen zowel ten principale als ten aanzien van de concrete modaliteiten op deze wijze afdoende toetsen.

Artikel 15 betreft de bevoegdheid van ambtenaren van de Loontechnische Dienst onderscheidenlijk de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, die evenals in het verleden hiertoe zullen worden aangewezen. De formulering van het artikel is aangepast teneinde buiten twijfel te stellen dat, ook nu het criterium voor ingrijpen krachtens artikel 10 aanzienlijk verscherpt is, de LTD de thans bestaande bevoegdheid behoudt om periodiek de feitelijke ontwikkelingen te onderzoeken. Het gaat daarbij om een algemene signaleerende functie.

Bij de totstandkoming van de Wet op de loonvorming in 1970 werd naast het toezicht op een eventueel getroffen maatregel, deze algemene signaleerende functie beoogd, óók zonder een directe koppeling met de eventuele nodzaak tot een loonmaatregel te komen. Zulks past in de filosofie die aan de Wet op de loonvorming ten grondslag ligt: de primaire verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling wordt bij de sociale partners gelegd; de overheid heeft alleen in noodsituaties de bevoegdheid om in te grijpen. Wel dienen overheid en sociale partners steeds de beschikking te hebben over informatie over de feitelijke ontwikkelingen van de arbeidsvoorwaarden. De exacte bewoordingen van artikel 15, – «in het belang van uitvoering van de wet» – in combinatie met de aanscherping van het criterium in artikel 10, zouden echter aanleiding kunnen geven tot de veronderstelling dat algemene onderzoeken naar de feitelijke ontwikkelingen in mindere mate mogelijk zouden zijn. Dit ware te vermijden.

Voor alle duidelijkheid zij er nog op gewezen dat het niet binnen de mogelijkheden van artikel 15 ligt om onderzoeken in te stellen die specifiek gericht zijn op bepaalde arbeidsvoorwaarden zonder enige relatie met de algemene loonontwikkeling, danwel onderzoek naar de methodiek en systematiek van beloningen (zoals bijvoorbeeld functie waarderingssystemen) of tot personen te herleiden onderzoeken te verrichten. Het gaat om inzicht in de *algemene* ontwikkeling van het peil van de loonkosten, ter bepaling waarvan de daaraan ten grondslag liggende mutaties onderzocht worden.

Het voorgestelde nieuwe artikel voorziet in voortzetting van deze praktijk. Een en ander laat onverlet de mogelijkheid voor de LTD om, naast onderzoeksbevoegdheden voortvloeiend uit andere wetten, op basis van vrijwillige medewerking van het bedrijfsleven andere onderzoeken te doen.

Voor de goede orde wijs ik er nog op dat ik mij voorstel de taakafbakening tussen de Loontechnische Dienst en de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden aldus te regelen, dat de bevoegdheid van de Loontechnische Dienst zich uitstrekt over beide onderdelen van artikel 15, eerste lid, terwijl de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden alleen bevoegd is ten aanzien van het eerste onderdeel, te weten het inwinnen van gegevens omtrent de ontwikkeling van lonen en andere op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden. De praktische taakverdeling tussen beide diensten voor wat laatstgenoemd artikel betreft, brengt mede dat de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden in het bijzonder belast zal zijn met de signalering van ontwikkelingen in het vlak van de regelingslonen (met name cao's) en de onderzoeken van de LTD in het bijzonder gericht zullen zijn op de ontwikkelingen in de feitelijk toegepaste lonen en andere arbeidsvoorwaarden.

#### *Artikel II*

Nu artikel 13 van de Wet op de loonvorming komt te vervallen en de daarbij geregelde materie thans bij artikel 10 is ondergebracht, dient de verwijzing naar artikel 13 van de Wet op de loonvorming in de Wet op de economische delicten te vervallen.

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