

18479**Arbeidsvoorwaardenontwikkeling gepremieerde en gesubsidieerde sector****MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 10 december 1985

1. Algemeen

Uit het voorlopig verslag van de vaste commissie voor sociale zaken en werkgelegenheid blijkt dat nog verschillende vragen bestaan met betrekking tot het wetsvoorstel arbeidsvoorwaardenontwikkeling gepremieerde en gesubsidieerde sector. In het onderstaande wil ik gaarne antwoorden op deze vragen.

De leden van de C.D.A.-fractie onderschrijven de hoofddoelstelling van het wetsvoorstel: beheersing van de collectieve lasten en zorg voor de kwaliteit van de dienstverlening en of voorzieningen. Zij vragen zich echter af of een «algemene gemengde trend» geen nieuwe verstarring oproept. Zij wijzen erop dat in de particuliere sector een differentiatie op gang gekomen is. Zij vrezen dat een centraal sturen in de g+g-sector, die zeer gedifferentieerd is, tot bureaucratie zal leiden. De leden van de V.V.D.-fractie spreken van «vogels van diverse pluimage» waar het de verschillende deelsectoren van de g+g-sector betreft en vragen of er voldoende ratio is deze in één regeling samen te drijven. Met de typering «vogels van diverse pluimage» kan ik het eens zijn. De diverse deelsectoren van de g+g-sector zijn verschillend. Het zijn echter wel allemaal aan elkaar zeer verwante vogels. Anders gezegd er is een belangrijke gemeenschappelijke noemer: als deze sectoren worden in belangrijke mate gefinancierd uit de collectieve middelen.

De in het wetsvoorstel neergelegde regeling heeft slechts betrekking op deze financiering. De wet regelt niet de arbeidsvoorwaarden. Dat is zaak van werkgevers en werknemers. Hier ligt een belangrijk verschil met de huidige situatie. Anders dan thans het geval is zal er in het kader van de WAGGS geen sprake zijn van inhoudelijke bemoeienis van de kant van de overheid met de arbeidsvoorwaarden. In de wet is geen enkele bevoegdheid met een dergelijke strekking opgenomen, terwijl bestaande bevoegdheden in andere wetten worden geschrapt. Ook bestaande bevoegdheden arbeidsvoorwaarden al of niet goed te keuren worden geschrapt, zoals bij voorbeeld de goedkeuringsbevoegdheid van de Sociale Verzekeringsraad ten aanzien van arbeidsvoorwaarden van het personeel in dienst van de Bedrijfsverenigingen resp. die van de Ziekenfondsraad ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden van het personeel in dienst van de Ziekenfondsen.

Dergelijke bevoegdheden, die betrekking hebben op de arbeidsvoorwaarden, doen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers daarvoor. De voorgestelde wettelijke regeling maakt ernst met het door werkgevers en werknemers laten beslissen hoe de arbeidsvoorwaarden worden vastgelegd – al dan niet in een cao – en over de wijzigingen van de arbeidsvoorwaarden. De wet voorziet in het stellen van financieringsnormen. De vast te stellen ruimte geeft aan in welke mate financiering ten laste van de collectieve middelen mogelijk zal zijn voor de arbeidskosten voorzover die voortvloeien uit de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden. Daarmee is één factor voor de ontwikkeling van de financiering van de arbeidskosten geregeld; de andere bepalende factor in dezen te weten het arbeidsvolume wordt niet in deze wet geregeld. Het arbeidsvolume hangt nauw samen met het voorzieningen- of dienstenpakket. De onderhavige wettelijke regeling heeft dus een beperkt karakter. Het is een instrument ter beheersing van de kosten die voortvloeien uit de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden middels een regulering van de financiering. Voor een volledige beheersing van financiering en kosten is meer vereist.

De ruimte wordt vooraf vastgesteld. Zodoende weten met name werkgevers tevoren welke financiële armslag zij hebben voor het overleg met werknemers. Het overleg over deze financiële ruimte wordt gevoerd door de overheid (financier) met de werkgevers (gefinancierde instellingen). Naar aanleiding van een vraag van de leden van de C.D.A.-fractie merk ik op dat het niet voor de hand ligt werknemers aan dit overleg te laten deelnemen. Dat zou de positie van de werkgevers uithollen en daardoor het overleg tussen CAO-partijen, en tevens gemakkelijk in de richting kunnen gaan van inhoudelijke bemoeienis van de overheid met de arbeidsvoorwaarden. Bij een dergelijk overleg van de overheid met werkgevers is de figuur van arbitrage niet op zijn plaats. Over de opstelling in het overleg en de genomen beslissingen legt het kabinet verantwoording af aan de Kamer. Deze beslissingen worden vastgelegd in ministeriële besluiten. Een dergelijke vormgeving is zeker niet strijdig met de zich ontwikkelende wetgevingspraktijk waar het gaat om zaken waarover voor betrokkenen duidelijkheid moet bestaan zo snel mogelijk na het overleg. Hier is zulks van belang met het oog op het door werkgevers en werknemers te voeren CAO-overleg. In de wet is voorzien dat belangrijke besluiten, zoals het vaststellen van de ruimte of toepassing van het ultimatum remedium in werking kunnen treden dan nadat een periode van enkele weken is verstreken na het voorleggen van dergelijke besluiten aan de Kamer.

Het vaststellen van de ruimte voor de arbeidskostenontwikkeling in de gesubsidieerde en gepremieerde sector krijgt een meer zelfstandig karakter. Zoals bij de behandeling in de Tweede Kamer is opgemerkt komt er een eind aan het trendvolgen dat wil zeggen het zonder meer doorvertalen van het berekende gemiddelde van de ontwikkeling in het bedrijfsleven naar de gehele collectieve sector. Een dergelijk systeem van uniform doorvertalen van het gemiddelde maakt een gedifferentieerde aanpak moeilijk. Terwijl er niet onbelangrijke relevante verschillen kunnen zijn tussen diverse deelsectoren.

In het kader van de WAGGS zal de ruimte per deelsector worden vastgesteld. Met een deelsector wordt hier bedoeld een sector waarvoor een cao bestaat. Een indicatie welke deelsectoren aldus zijn te onderscheiden binnen de g+g-sector geeft de tabel die als bijlage bij de memorie van toelichting is gevoegd. Met deze indeling wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de situatie op het terrein van de arbeidsvoorwaarden zoals deze door toedoen van werkgevers en werknemers is gegroeid. Deze indeling kan eenvoudig worden aangepast wanneer zich verdere ontwikkelingen voordoen. Zo hebben de instellingen op het terrein van de kinderuitzending zich onlangs aangesloten bij de Nationale Ziekenhuisraad. Deze instellingen zullen onder de cao Ziekenhuiswezen gaan vallen. De deelsector kinderuitzending zal dan verdwijnen.

Dat de ruimte per deelsector wordt vastgesteld betekent niet dat per definitie de ruimte voor elke deelsector verschillend zal zijn. Van een verschillende ruimte kan slechts sprake zijn wanneer daarvoor goede objectieveerbare gronden bestaan. Het vaststellen van de ruimte zou een willekeurig karakter krijgen wanneer zonder goede gronden voor de ene deelsector royaler financiële middelen beschikbaar zouden worden gesteld dan voor een andere sector.

Overigens zou het een ernstige misvatting zijn te denken dat van differentiatie op het terrein van de arbeidsvoorwaarden alleen sprake zou zijn wanneer een verschillende ruimte wordt vastgesteld. Differentiatie is ook mogelijk bij een gelijke ruimte, wanneer deze ruimte op verschillende wijze wordt besteed in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden. Zo is bij voorbeeld een heel verschillende besteding mogelijk op het terrein van arbeidsduurverkortingen (maatwerk!). Alleen het kostensaldo van alle wijzigingen in het arbeidsvoorwaardenpakket tezamen is relevant. Voorts wil ik erop wijzen dat de mogelijkheid om de winst van extra efficiency aan te wenden ten behoeve van de arbeidsvoorwaarden – onder de randvoorwaarde dat het voorzieningenniveau niet wordt aangetast – tot differentiatie kan leiden.

Vrees voor een centraal sturen leidend tot verregerende bureaucratie is dan ook volstrekt ongegrond.

Bij een zelfstandig bepalen van de ruimte voor de g. +g-sector zoals in het wetsvoorstel voorzien is de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in de marktsector stellig een belangrijk gegeven. Dat is bij de ruimtevaststelling het eerste zij het niet het enige criterium. Op enkele afzonderlijke vragen met betrekking tot het vaststellen van de ruimte en de daarbij te hanteren criteria kom ik hieronder nog terug. Eerst wil ik echter aandacht besteden aan de mogelijkheid te komen tot budgetteringsregelingen en vervolgens aan het vraagstuk van de werkingssfeer om duidelijk aan te geven wanneer en voor wie welk regiem van toepassing is.

2. Het niet (langer) aanwijzen van instellingen op grond van budgetteringsregelingen

In de allerlaatste fase van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer is door mij een derde nota van wijziging voorgelegd welke beoogde het mogelijk te maken om instellingen niet (langer) aan te wijzen op grond van budgetteringsregelingen. In een brief gedateerd 24 oktober 1985 heb ik deze wijziging toegelicht (kamerstuk 18479 nr. 35 en nr. 34). Het is niet onbegrijpelijk dat een groot aantal van de door de fracties van C.D.A., P.v.d.A. en V.V.D. gestelde vragen betrekking had op juist deze mogelijkheid. In deze paragraaf zal ik het kader van een nadere uiteenzetting over de budgetteringsregelingen hierop een antwoord proberen te geven.

De in artikel 2, derde lid geopende mogelijkheid om niet tot aanwijzing over te gaan, indien Onze Minister wie het aangaat een regeling tot beheersing van de kosten heeft getroffen, zal slechts op één manier in de tijd worden begrensd, namelijk door de werkingsduur van de wet zelf. Met andere woorden ook indien een werkgever of categorie van werkgevers op grond van deze wet is aangewezen, kan deze aanwijzing later alsnog ongedaan worden gemaakt, indien een bevredigende budgetteringsregeling tot stand wordt gebracht.

De tekst van artikel 2, derde lid mag niet zo worden verstaan, dat het initiatief tot het treffen van een regeling dient uit te gaan van Onze Minister wie het aangaat. Van verschillende zijden kunnen hier initiatieven worden ontwikkeld, met name ook door de betrokken werkgever of categorie van werkgevers. Het uiteindelijk treffen van de regeling zal namens de overheid door Onze Minister wie het aangaat geschieden en vandaar dat deze op de aangegeven wijze in het onderhavige artikel wordt vermeld. De op dit punt in het voorlopig verslag gelegde relatie tussen artikel 2, derde lid en artikel 4, vijfde lid berust overigens op een misverstand. Deze laatste bepaling

heeft namelijk betrekking op het vaststellen van een afwijkende ruimte voor een aangewezen deelsector.

Een budgetteringsregeling als bedoeld in artikel 2, derde lid zal tenminste de gehele deelsector dienen te omvatten, wil dit aanleiding kunnen geven tot het niet (langer) aanwijzen van die deelsector. Aan het tot stand komen van een dergelijke budgetteringsregeling zal overleg tussen betrokkenen en de betreffende vakminister voorafgaan. Er mag van worden uitgegaan dat een orgaan dat dit overleg met de vakminister voert samengesteld is en functioneert volgens democratische beginselen, zodat een dergelijk orgaan ook op basis van meerderheidsbeslissingen na interne discussie namens alle betrokken werkgevers overleg kan voeren. Vragen over de gevolgen van het niet willen meewerken van één werkgever aan budgettering, respectievelijk van het feit dat één instelling de WAGGS boven zo'n overeenkomst zou verkiezen, zijn derhalve niet van praktische betekenis.

Alle financiële middelen welke beschikbaar moeten worden gesteld voor een overeengekomen pakket dienstverlening zullen moeten zijn begrepen onder een budgetteringsregeling als bedoeld in artikel 2, derde lid. De regeling zal daarbij een taakstellend karakter moeten hebben. Het stellen van onder andere deze voorwaarden is niet strijdig met de considerans van het wetsvoorstel, omdat de wet op zichzelf niet voorziet in een beheersing van de totale kosten. De wet beperkt zich tot het beheersen van de arbeidskosten voor zover deze een gevolg zijn van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling. De achterliggende gedachte van artikel 2, derde lid is geweest, dat indien in het kader van een beheersing van de totale kosten reeds wordt voorzien in een voldoende beheersing van de arbeidskosten als hiervoor bedoeld, er niet langer reden is om daarnaast het volledige beheersingsmechanisme van de WAGGS te blijven toepassen. Het gaat overigens nogal ver om op grond van het feit dat het overleg in het kader van een budgetteringsovereenkomst meeromvattend zal zijn dan het overleg in het kader van de WAGGS te concluderen, dat belangstellenden voor zo'n overeenkomst van de «drup in de regen» terechtkomen. Dat veronderstelt immers dat er tot op dat moment geen overleg zou plaatsvinden over de financiering van andere kostenfactoren dan die uit hoofde van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling, hetgeen niet waarschijnlijk is. Overigens wil ik erop wijzen dat artikel 2, derde lid in de wet is opgenomen als gevolg van het feit dat op instigatie van de NS overleg over de mogelijkheid van budgetteringsregelingen op gang is gekomen.

Hiervoor werd reeds geconstateerd dat een budgetteringsregeling als bedoeld in artikel 2, derde lid, tenminste de gehele deelsector zal dienen te omvatten. Het zal daarom sterk van de samenstelling van de deelsector in kwestie afhangen of er een systematiek tot stand komt waarbij de betrokken instellingen de ruimte hebben om aan de betrokken vakminister een ontwerp-begroting voor te leggen die als uitgangspunt kan dienen voor het te voeren overleg. De aard van de financiële relatie met de rijksoverheid – directe of indirecte financiering – is hier eveneens een factor van belang. Zo is in het kader van de overeenstemming op hoofdlijnen met de NS over de loonkostenontwikkeling in het kader van de Verhouding Rijksoverheid-NS (VRONS) voorzien, dat bij het tot stand brengen van het taakstellend budget wordt uitgegaan van een door NS opgestelde calculatie. Het is duidelijk dat, wanneer een deelsector tientallen zo niet honderden instellingen omvat en indien er geen directe financiële relatie met de overheid bestaat, over de opzet van een zodanige budgetteringsregeling niet per instelling zal kunnen worden overlegd, maar dat dit dan zou moeten gebeuren met vertegenwoordigers van de werkgevers in de betrokken deelsector en dan alleen nog over het macro-budgetteringskader voor die deelsector. De betrokken werkgevers zullen dan als collectiviteit moeten zorgdragen voor richtige uitvoering.

Wanneer in artikel 39, tweede lid onder g, van de Omroepwet wordt gesproken over het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten binnen de grenzen van de goedgekeurde begroting, dan is het bestaan van een

goedgekeurde begroting volstrekt onvoldoende als een regeling tot beheersing van de kosten als bedoeld in artikel 2, derde lid. Een dergelijke regeling zal onder andere moeten voldoen aan de in mijn reeds genoemde brief van 24 oktober 1985 aangegeven voorwaarden. Daarbij gaat het om *meer dan om het simpele bestaan van een goedgekeurde begroting*. Essentieel is daarbij dat de begroting een taakstellend karakter heeft waarin geen plaats is voor een systeem van voor- en nacalculatie, waarin achteraf de feitelijke loonkostenontwikkeling wordt vergoed. Mijn collega van WVC heeft vorige maand uitgewerkte voorstellen aan de omroep voorgelegd, welke tot doel hebben de financiële betrekkingen met de omroep zodanig te herstructureren dat wel sprake zal kunnen zijn van een regeling als bedoeld in artikel 2, derde lid. Als illustratie dat nog het nodige moet gebeuren alvorens bij de omroep sprake zal zijn van taakstellend budgetteren moge overigens het feit dienen, dat goedkeuring van de begroting 1985 nog steeds niet zijn beslag heeft kunnen krijgen. De in artikel 15 van dit wetsvoorstel voorziene schrapping van een tweetal bepalingen in de omroepwet maakt een einde aan de situatie waarbij de overheid het laatste woord heeft over het in werking treden van omroep-cao's. Een stap derhalve van rechtstreekse arbeidsvoorwaardenbemoeienis in de richting van een verantwoorde bekostiging zoals voorzien in het onderhavige wetsvoorstel. Ter verduidelijking van het beeld van hetgeen zich bij een budgetteringsregeling moet voorstellen voeg ik als bijlage de tekst bij van de met de NS op 24 oktober 1985 bereikte overeenstemming op hoofdlijnen. Naar verwachting zal de nadere uitwerking van deze hoofdlijnen nog wel enige maanden vergen.

Zonder het toegevoegde artikel 2, derde lid zou het niet mogelijk zijn geweest om enerzijds af te zien van aanwijzing op grond van een budgetteringsregeling, anderzijds het *ultimum remedium* wel te kunnen toepassen op niet aangewezen werkgevers. Waarom artikel 2, derde lid wordt gebrandmerkt als een voorbeeld van centralisme en overbodige regulering zie ik niet goed. Eerder is het zo dat deze bepaling juist een stimulans biedt voor het overeenkomen van taakstellende budgetteringsregelingen zonder voor- en nacalculatie-procedures. Aldus krijgen betrokkenen een grotere eigen verantwoordelijkheid en wordt daarmee verdere decentralisatie bevorderd.

Ik heb geen enkele reden om te betwijfelen dat mijn eigen ambtelijk apparaat en dat van mijn collega's wie het aangaat in staat zijn om snel, effectief en efficiënt budgetteringsovereenkomsten te beoordelen. Daarbij wil ik overigens wel aantekenen dat – het voorgaande moge dat duidelijk hebben gemaakt – het uitwerken van budgetteringsregelingen zonder sinecure is. Dit geldt dan zowel voor de overheidszijde als voor de betrokken deelsector. Behoudens aanpassingen gaat het bij het opzetten van een budgetteringsregeling echter in beginsel om een éénmalige zaak. Verder wees ik er reeds op dat het ongedaan maken van een aanwijzing op grond van een budgetteringsregeling te allen tijde kan plaatsvinden.

Het grote verschil voor een deelsector tussen een situatie waarbij men is aangewezen en een situatie waarbij men op grond van een budgetteringsovereenkomst niet (langer) is aangewezen ligt inderdaad in het feit – zoals ik tijdens de behandeling in de Tweede Kamer reeds aangaf – dat men in het laatste geval niet (langer) is onderworpen aan een aantal in het wetsvoorstel voorziene procedures. Het gaat daarbij om overleg, ruimtevaststelling en toetsing. Deze aangelegenheden worden dan in het kader van de budgettering geregeld. Voor de betrokken werkgevers heeft dit tot gevolg, dat voor alle financiële aangelegenheden – ook die samenhangend met de arbeidsvoorwaardenontwikkeling – de betrokken vakminister de enige gesprekspartner bij de rijksoverheid is. Overigens mag hier niet uit worden geconcludeerd dat een budgetteringsregeling de betrokken werkgevers nog steeds betrekkelijk weinig bewegingsvrijheid biedt. De werkelijkheid is dat nog altijd wordt onderschat welke extra bewegingsvrijheid voor aangewezen werkgevers in de loop van de voorbereiding resp. behandeling van het

wetsvoorstel door de Tweede Kamer geleidelijk is ingebouwd. Ik verwijs in dat verband naar mijn beschouwingen in hoofdstuk 4 van de Nota naar aanleiding van het eindverslag inzake WAGGS (kamerstuk 18 479, nr. 11). Ook bij budgetteringsregelingen voeg ik hier nog aan toe zal het realiseren van extra efficiency ten goede kunnen komen aan de arbeidsvoorwaardenontwikkeling.

De betrokken vakministers zullen in het kader van een budgetteringsregeling voor wat betreft de ruimte voor de arbeidskostenontwikkeling voortvloeiend uit wijziging van de arbeidsvoorwaarden uitgaan van de ruimtevaststelling zoals die in het kader van de WAGGS plaatsvindt. Even zo goed als er in het kader van de WAGGS goede redenen kunnen zijn om per deelsector bij de ruimtevaststelling te differentiëren, kunnen er goede redenen zijn om bij budgetteringsregelingen per deelsector op dit punt te differentiëren. Of deze goede redenen aanwezig zijn en welke gevolgen daaraan moeten worden verbonden, is zowel voor aangewezen als voor niet-aangewezen deelsectoren een zaak van kabinetsbeleid. In het wetsvoorstel is daarom consequent vastgelegd dat beslissingen worden genomen door de minister van SZW in overeenstemming met de betrokken vakminister(s). Van een dictaat van de minister van SZW is dus geen sprake.

3. Werkingsfeer

De leden van verschillende fracties stellen de vraag waarom de uitvoeringsorganen sociale zekerheid onder de wet zouden moeten vallen. De leden van de C.D.A.-fractie stellen deze vraag tevens t.a.v. (assistent-) apothekers in loondienst en t.a.v. de omroep.

De kern van het antwoord op deze vraag ligt in de ratio van de wet, te weten de noodzaak tot beheersing van de collectieve uitgaven. Meer precies gaat het hier om de arbeidskosten voortvloeiend uit de arbeidsvoorwaarden. Daarbij is van belang dat de arbeidsvoorwaarden worden neergelegd in c.a.o.'s of arbeidsovereenkomsten die partijen tot wet strekken.

Vorenbedoelde kosten zijn, zoals eerder aangegeven niet de enige factor die bepalend is voor de kostenontwikkeling in de gepremieerde en gesubsidieerde sector wel echter een zeer belangrijke factor.

De werkingssfeer van de wet omvat dan ook alle werkgevers waarvan de arbeidskosten in belangrijke mate worden gefinancierd ten laste van de collectieve middelen. Wanneer de overheid beslist welk voorzieningen- of dienstenpakket beschikbaar moet zijn en welke middelen daarvoor moeten worden opgebracht en door wie is sprake van collectieve financiering. Aldus wordt de financiering en daarmee de beschikbaarheid van het betreffende voorzieningen- of dienstenpakket verzekerd. De werking van het marktmechanisme ontbreekt in die situatie. Waar in de marktsector de consequenties van overschrijding van de financiële ruimte voor rekening komt van de betrokken werkgever en werknemers door noodzakelijke inkrimping van de productie en werkloosheid, ontbreekt een dergelijk *corrigerend mechanisme* en een daarop steunende «*countervailing power*» bij financiering uit de collectieve middelen. In die situatie is een eigen beheersingsinstrument noodzakelijk. Daartoe is de onderhavige wettelijke regeling ontwikkeld.

Dat deze regeling haaks zou staan op het streven naar privatisering vermag ik niet in te zien. Vraag is wat wordt bedoeld met privatisering. Verstaat men hieronder het laten uitvoeren door particuliere (niet overheids-) instellingen van taken of diensten waarvoor financiering ten laste van de collectieve middelen wordt geregeld dan is sprake van de hiervoor geschetste situatie die kenmerkend is voor de hele g+g-sector. Denkt men bij privatisering aan het afstoten van taken in die zin dat een instelling in de marktsector taken of diensten gaat verzorgen zonder financiering uit de collectieve middelen dan is toepassing van deze wet niet aan de orde.

Overeenkomstig het advies van de Raad van State is beoogd in het wetsvoorstel één lijn te trekken voor de verschillende uitvoeringsorganen en deze onder het regiem van de wet te brengen. De verschillende uitvoeringsorganen dragen zorg voor de uitvoering van wettelijke regelingen. De overheid bepaalt de inhoud en het niveau van deze regelingen alsook welke middelen daarvoor in de vorm van premies moeten worden opgebracht en door wie. De beheerskosten van deze organen zijn beperkt in verhouding tot de omvang van de uitkeringsbedragen. Het gaat echter om een substantieel bedrag waarvan het grootste deel gevormd wordt door arbeidskosten (1,5 à 2 mld.).

Sommige uitvoeringsorganen verrichten ook taken die niet collectief gefinancierd worden. In het algemeen zal niet kunnen worden gesteld dat de ene werknemer collectief gefinancierde taken verricht en een collega niet-collectief gefinancierde taken. Ook waar dit wel het geval is zou naar het mij voorkomt een onderscheid in arbeidsvoorwaarden op die grond niet te verantwoorden zijn. Van een tweedeling zou eerst dan echt sprake zijn. Ik heb hierover uiteindelijk echter niet te oordelen. De onderhavige wettelijke regeling wil en kan immers een dergelijke tweedeling tussen verschillende werknemers binnen een instelling op geen enkele wijze teweegbrengen. De wet bepaalt namelijk slechts welke financiering ten laste van de collectieve middelen beschikbaar zal worden gesteld. De inhoudelijke regeling van arbeidsvoorwaarden is een zaak van werkgevers en werknemers zelf.

Voor alle werknemers die onder de wet gaan vallen geldt dat de arbeidsvoorwaarden zoals die rehtens gelden op de dag van inwerkingtreding van de wet in stand blijven. Dat geldt ook voor het personeel in dienst van de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid. Bepalingen in andere wetten of gedeelten daarvan worden slechts geschrapt voorzover daarin bevoegdheden zijn vastgelegd regels te stellen m.b.t. de arbeidsvoorwaarden respectievelijk deze al dan niet goed te keuren. Ook in de huidige situatie is het aan de werkgever zoals bij voorbeeld de SVB voor zijn werknemers en de Raden van Arbeid voor de hunne, te komen tot een regeling van arbeidsvoorwaarden; niet het Rijksbezoldigingsbesluit als zodanig geldt voor genoemde instellingen. Hetgeen door werkgevers is geregeld blijft rehtens gelden totdat partijen hier wijziging in brengen. Door het schrappen van de diverse wetsbepalingen komt de goedkeuring(sbevoegdheid) te vervallen. Hetzelfde geldt voor regels die een grens (bijv. een plafond) aangeven zoals de Beschikking van 25 juli 1956 en het KB van 30 mei 1949 t.a.v. resp. Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid. In plaats daarvan gaat als grens gelden de in het kader van de WAGGS vastgestelde ruimte.

Werkgevers en werknemers kunnen desgewenst de arbeidsvoorwaarden aanpassen conform de wijzigingen voor het overheidspersoneel. Het kabinetsbeleid zal bij het vaststellen van de ruimte dezelfde uitgangspunten hanteren voor de g+g-sector en voor de overheidssector. Globaal genomen zal dit leiden tot een gelijke ruimte voor elk van beide sectoren, waardoor een gedragslijn van werkgevers en werknemers als hiervoor bedoeld niet op problemen zal stuiten.

Het is een ernstig misverstand te menen dat het schrappen van de goedkeuringsbevoegdheid een uitholling zou betekenen van de taak van de SVR. Deze bevoegdheid heeft de Raad marginaal gehanteerd. Een andere aanpak zou betekenen een inhoudelijke bemoeienis van een derde met de arbeidsvoorwaarden. Dit wordt door niemand bepleit en in elk geval niet door het kabinet.

In het voorgaande is nog eens beknopt uiteengezet op welke gronden gekozen is voor de in de wet omschreven werkingssfeer. De aanwijzingsconstructie van artikel 2, tweede lid, dat inderdaad een bevoegdheid

inhoudt en géén verplichting, is gekozen om pragmatische redenen om geen onduidelijkheid te laten bestaan over de vraag of de wet voor een instelling wel of niet van toepassing is. Daarmee is geenszin beoogd een discretionaire bevoegdheid te scheppen. Bij het opstellen van het wetsontwerp is uitgangspunt geweest alle instellingen aan te wijzen die verkeren in de in artikel 2, tweede lid omschreven situatie. Afgezien van de Gemeentelijke Sociale Diensten, waarvan het personeel gemeenteamtenaar is, is van die situatie sprake bij de uitvoeringsorganen sociale zekerheid, bij de apotheken en bij de omroep. Zeker nu een voorziening is getroffen die het mogelijk maakt niet (langer) tot aanwijzing over te gaan wanneer een bevredigende budgetteringsregeling is getroffen zie ik geen reden voor bepaalde instellingen of sectoren zonder meer af te zien van aanwijzing. Dan zou elk beheersingsinstrument ontbreken. De bijzondere voorziening van artikel 11 kan alleen worden toegepast ten aanzien van de (categorie van) werkgevers waarmee een budgetteringsregeling is getroffen.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de C.D.A.-fractie merk ik op dat nog geen overleg is gevoerd met de Sociale Verzekeringsbank en de Raden van Arbeid over het toekomstig regiem. Met geen van de (categorieën van) werkgevers die niet onder de huidige tijdelijke wet vallen is een dergelijk overleg gevoerd omdat ik niet vooruit heb willen lopen op het totstandkomen van deze wet.

De leden van de C.D.A.-fractie hebben een aantal feitelijke vragen gesteld met betrekking tot de (ontwikkeling van de) arbeidskosten bij bedrijfsverenigingen en ziekenfondsen. In de eerste plaats vragen zij welk deel de arbeids- respectievelijk de exploitatiekosten bij de bedrijfsverenigingen uitmaken van de totale premielasten wettelijke sociale zekerheid.

De exploitatiekosten belopen ca. 5% voor de bedrijfsverenigingen; voor de ziekenfondsen moet worden gerekend met ca. 4%.

Zouden deze verhoudingen als criterium worden gehanteerd om te beoordelen of in belangrijke mate sprake is van financiering uit de collectieve middelen dan zou voor een via de rijksbegroting gefinancierde deelsector als bijvoorbeeld de bejaardenoorden de verhouding van de arbeids- of exploitatiekosten tot het totaal van de belastingontvangsten genomen moeten worden. Dat lijkt mij niet zo relevant. Van veel meer belang is de omvang van de via de collectieve middelen gefinancierde arbeids- resp. exploitatiekosten in de betreffende sectoren. Gegeven de uitvoeringskosten van de sociale zekerheidsregelgeving bij de bedrijfsverenigingen van ca. 1,3 mld. bedragen de arbeidskosten ca. 1,0 mld. Voor de ziekenfondsen gaat het om ca. 9,75 resp. 0,5 mld. Via de collectieve middelen wordt derhalve ca. 1,5 mld. gefinancierd aan arbeidskosten ten behoeve van de uitvoering van de sociale zekerheidsregelingen door bedrijfsverenigingen en ziekenfondsen.

De leden van de C.D.A.-fractie hebben voorts de vraag gesteld hoe de kosten van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling bij bedrijfsverenigingen en ziekenfondsen zich tot nog toe hebben verhouden tot de arbeidskostenontwikkeling bij overheid en bedrijfsleven. Hierover kan worden opgemerkt dat de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in genoemde sectoren in de afgelopen jaren in positieve zin belangrijk is afgeweken van die in de collectieve sector. Ten opzichte van het bedrijfsleven is sprake geweest van een vergelijkbare ontwikkeling. Van een en ander vormen de recent tot stand gekomen cao's 1985-1986 voor de Bedrijfsverenigingen een duidelijk voorbeeld.

Over gegevens betreffende de beheerskosten bij de uitvoering van sociale wetten in de ons omringende landen beschik ik niet.

Overige vragen

4.1. Ruimte

Van de zijde van verschillende fracties zijn vragen gesteld over het overleg over en de vaststelling van normen met betrekking tot de arbeidskostenontwikkeling als bedoeld in de artikelen 4 en 5 van het wetsvoorstel. De gestelde vragen geven de indruk dat misverstanden bestaan over het karakter van de in het kader van het wetsvoorstel vast te stellen ruimte alsmede over de wijze waarop de ruimtevaststelling zal plaatsvinden. Gaarne wil ik door middel van een nadere verduidelijking en toelichting mogelijk levende misverstanden op deze punten proberen weg te nemen.

Wat betreft het karakter van de vast te stellen ruimte is allereerst aan de orde de vraag waar de ruimte betrekking op heeft. De leden van de fractie van de P.v.d.A. stellen in dit verband dat de huidige tekst van artikel 5, eerste lid een arbeidskostenontwikkeling toelaat, die niet voortvloeit uit een wijziging van de arbeidsvoorwaarden. Deze stelling is op zichzelf genomen juist. Het onderhavige wetsvoorstel heeft als aangrijpingspunt voor kostenbeheersing uitsluitend de ontwikkeling van de arbeidskosten voortvloeiende uit wijzigingen in het niveau van de prijs van arbeid. Wijzigingen in het arbeidsvolume die tezamen met wijzigingen in de factor arbeidsprijs het totaal van de arbeidskosten in een deelsector beïnvloeden, worden met behulp van een ander instrumentarium beheerst. Ten aanzien van het arbeidsvolume geldt vanwege de relatie met het voorzieningenniveau in de afzonderlijke deelsectoren een specifieke verantwoordelijkheid die bij de betrokken vakminister ligt. Bij de toewijzing van financiële middelen aan een deelsector – om te komen tot wijziging van het totaal van de arbeidskosten – zal deze, namens het kabinet, moeten aangeven van welke wijzigingen men wenst uit te gaan bij de afzonderlijke factoren arbeidsvolume en arbeidsprijs. Voor de krachtens artikel 2, tweede lid van het onderhavige wetsvoorstel aangewezen werkgevers of categorieën van werkgevers gelden hierbij wat betreft de laatstgenoemde factor de ex artikel 5 WAGGS vastgestelde normen. Op grond van deze taakafbakening concludeer ik dat de huidige tekst logisch is en niet pleonastisch.

Gegeven het voorgaande moet de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie of voor tijdelijke extra personeelskosten als gevolg van de invoering van automatisering extra ruimte wordt gegeven, in het kader van het voorliggende wetsvoorstel niet relevant worden geacht. De vraag van de leden van de V.V.D.-fractie speelt mijns inziens een rol in de besluitvorming inzake het arbeidsvolume respectievelijk het voorzieningenniveau; zaken – nogmaals – waar het wetsvoorstel geen betrekking op heeft. Ik wil daar nog wel aan toevoegen dat zowel met de WAGGS als met budgetteringsregelingen wordt beoogd de betrokken werkgevers een grotere bewegingsvrijheid te verschaffen om zo tot een optimale inzet van productie-factoren te komen.

De ruimte ex artikel 5 van het wetsvoorstel omvat alle factoren die bepalend zijn voor de ontwikkeling van de prijs van de arbeid. Hieronder moeten worden begrepen de contractueel vastgelegde op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden, de incidentele loonontwikkeling, de werkgeverslasten wettelijke sociale zekerheid en de werkgeverspremie pensioenen. In reactie op een opmerking van de leden van de P.v.d.A.-fractie merk ik hierbij op dat het loon slechts één onderdeel is van de op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden. De vast te stellen ruimte heeft betrekking op alle op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden.

Door de leden van de C.D.A.-fractie is gevraagd of de post incidentele loonontwikkeling buiten de ruimte kan worden gelaten. Daarbij stellen deze leden dat deze post afhankelijk is van de salarisstructuur die tussen de verschillende deelsectoren kan verschillen. Zonder te willen ontkennen dat de salarisstructuur van betekenis is voor de incidentele loonontwikkeling in

een deelsector moet worden bedacht dat de incidentele looncomponent van veel meer factoren afhankelijk is. De incidentele loonontwikkeling is feitelijk de resultante van veelsoortige zaken als wijzigingen in personeelsopbouw, niveau van overwerken en onregelmatige diensten, beroep op bovenwettelijke uitkeringen, aanstellings- en promotiebeleid etc. Dat de feitelijk gerealiseerde incidentele loonontwikkeling kan differentiëren tussen deelsectoren, gegeven deze factoren die deels wel deels niet te beïnvloeden zijn voor de betrokken werkgevers, wil ik evenmin ontkennen. Dit alles vormt echter geen reden de vast te stellen ruimte niet mede betrekking te laten hebben op de incidentele loonontwikkeling.

Bedacht moet worden dat de problematiek van het incidenteel en – waar het hier om gaat – de wijze waarop deze component in de financieringsstromen wordt verwerkt geen andere is, wanneer deze buiten de ruimtevaststelling wordt gehouden. In de praktijk wordt tot nog toe op dit punt zeer verschillend gewerkt, uiteenlopend van aan het ene uiterste het ex ante verdisconteren van een forfaitair incidenteel tot aan het andere uiterste het ex post nacalculeren en financieren van de feitelijk gerealiseerde ontwikkeling. Ook wanneer verwerking van de incidentele loonontwikkeling buiten de ruimte zou worden gehouden, zou vanuit een oogpunt van gelijke behandeling naar oplossingen moeten worden gezocht om hier met gelijke uitgangspunten te werken. Het zou mede om deze pragmatische reden van inefficiënt handelen getuigen wanneer de incidentele loonontwikkeling buiten het kader van dit wetsvoorstel was gevallen. Daarnaast zou het laatste betekenen dat afstand was gedaan van de principia van het wetsvoorstel waar het immers gaat om beheersing van de ontwikkeling van de arbeidsprijs. Hiervan vormt de incidentele loonontwikkeling, die deels door cao-partijen wordt bepaald, een wezenlijke component. Overigens wil ik er nog op wijzen dat differentiatie tussen deelsectoren bij de ruimtevaststelling mogelijk is op grond van een op objectieve gronden afwijkend incidenteel (bij voorbeeld door een sterk afwijkend of een zich sterk wijzigend personeelsbestand).

Met het laatste kom ik op het punt van de ruimtevaststelling zelf. In antwoord op een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie merk ik hierbij vooraf op dat de ex artikel 5, eerste lid vast te stellen ruimte(s) zullen worden vastgesteld bij ministerieel besluit. De leidende criteria bij het vaststellen van de ruimte zijn drieërlei:

- de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de marktsector;
- de wenselijk geachte omvang van de collectieve uitgaven;
- de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de betrokken deelsector in de voorafgaande periode.

De leden van de C.D.A.-fractie stellen met betrekking tot het eerstgenoemde criterium dat in de tijdsplanning van de wet nauwelijks gegevens bekend zullen zijn over komende ontwikkelingen in de particuliere sector, zodat de ruimtevaststelling tendeert naar «trend zetten». Hierover zou ik het volgende willen opmerken. In de eerste plaats moet worden bedacht dat wat betreft de ontwikkeling in de marktsector in het vroege stadium van de begrotingsvoorbereiding in elk geval gegevens beschikbaar zijn over het lopende jaar en prognoses over die in het volgende jaar. Daarnaast kan wanneer de gerealiseerde ontwikkeling in de marktsector belangrijk afwijkt van die welke was geraamd bij de vorige vaststelling van de ruimte ook dat element in de beschouwing worden betrokken. Ten slotte zullen ook werkgevers en werknemers tijdig moeten beginnen met het bepalen van hun gedachten. In de periode die is voorzien voor overleg over de ruimte zal het beeld van de te verwachten ontwikkelingen in het volgende jaar gaandeweg duidelijker geworden zijn.

Op het punt van de differentiatie in de ruimtevaststelling tussen deelsectoren is in het bovenstaande reeds op één van de mogelijke differentiatiebronnen gewezen. Door de leden van de C.D.A.-fractie is daarnaast een aantal andere factoren genoemd waarmee rekening zou kunnen worden

gehouden, zoals een gedifferentieerde arbeidsmarkt, kwaliteit van de uitvoeringsorganisatie, vergelijkbare arbeidsvoorwaardenpakketten en pluriforme activiteiten.

Vele van deze factoren heb ik in eerder verband genoemd als mogelijke redenen voor differentiatie (vgl. memorie van toelichting WAGGS). Ook met het punt van de gedifferentieerde arbeidsmarkt, wanneer het daarbij gaat om bijzondere ontwikkelingen ten aanzien van bepaalde beroepsgroepen, kan door de voorziene mogelijkheid tot differentiatie bij het vaststellen van de ruimte rekening worden gehouden. Bij elke vorm van differentiatie geldt dat daarvoor gegronde objectiveerbare redenen moeten zijn die onderbouwd en verantwoord moeten kunnen worden.

4.2. Toetsing en ultimum remedium

Met betrekking tot de toetsing vragen de leden van de C.D.A.-fractie zich af of hier geen sprake zal zijn van bureaucrativering in vergelijking tot de bestaande situatie. Hierover wil ik het volgende opmerken.

Doel van de toetsing is te beoordelen of de vastgestelde ruimte niet wordt overschreden. De voor deze beoordeling vereiste gegevens zijn in beginsel dezelfde als die welke werkgevers(organisaties) zullen (moeten) gebruiken om zinvol en verantwoord cao-overleg met werknemersorganisaties te kunnen voeren. Voorzover dit laatste thans reeds gebeurt, zal het leveren van kosteninformatie over arbeidsvoorwaardenmutaties geen extra inspanningen vergen. De vrees voor bureaucrativering is zeker in dit geval ongegrond. Echter, ook wanneer op dit moment op cao-niveau de kosteninformatie nog in onvoldoende mate of fragmentarisch aanwezig is, zal het werken in het kader van het wetsvoorstel niet leiden tot extra bureaucrativering. Werkgevers moeten zich – gegeven de constructie van het wetsvoorstel – een duidelijk beeld vormen van de kostengevolgen van de afspraken die zij met werknemersorganisaties maken. De vóóraf aangegeven financiële kaders zijn immers taakstellend en zullen mitsdien niet achteraf worden aangepast. Teneinde voor het voeren van cao-overleg te beschikken over adequate kosteninformatie zullen dan ook maximaal, mede uit efficiency-overwegingen, de bestaande informatie-kanalen moeten worden benut. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan informatie die in het kader van de sociale zekerheids- en fiscale wetgeving door de betrokken werkgevers toch reeds moet worden opgeleverd. Zoals gezegd sluiten de gevraagde gegevens in het kader van de toetsing (artikel 6, lid 1) hierop aan. Van «overvragen» zal in dit verband geen sprake zijn.

Met betrekking tot de toetsing is voorts door de leden van de P.v.d.A.-fractie de vraag gesteld waarom van een verklaring als bedoeld in het eerste lid van artikel 7 geen mededeling wordt gedaan aan beide Kamers der Staten-Generaal. Het betreft hier het afgeven van een verklaring van bezwaar indien de met de cao- of cao-wijziging gepaard gaande arbeidskostenontwikkeling naar redelijke verwachting niet aan de gestelde normen zal voldoen. De overheid zal in dat verband wijzen op het risico dat cao-partijen nemen: claims tot aanvullende financiering zullen niet worden gehonoreerd; het voorzieningenniveau dient onaangetaast te blijven. Uiteindelijk is de beslissing aan cao-partijen om de cao of cao-wijziging al dan niet gewijzigd in werking te laten treden. Omdat het hier van overheidszijde uitsluitend gaat om een signalering van naar de mening van de overheid risico-volle ontwikkelingen voor cao-partijen en cao-partijen zelf hierover uiteindelijk de volle beslissingsbevoegdheid hebben acht ik het niet noodzakelijk elke afzonderlijke mededeling als bedoeld in artikel 7, eerste lid ter kennis van de beide Kamers der Staten-Generaal te brengen. Bij de toegezegde evaluatie van de WAGGS waarvan de resultaten eind 1987 aan de Tweede Kamer moeten worden overgelegd zal ik wel mede rekening houden met en derhalve melding maken van ontwikkelingen met betrekking tot de toepassing artikel 7, eerste lid.

Met betrekking tot het ultimum remedium (artikel 10 en 11 van het wetsvoorstel) stellen de leden van de P.v.d.A.-fractie een toelichting te hebben gemist bij het amendement-De Korte-Gerritse (kamerstuk 18 479, nr. 41). Daarbij vragen zij zich af of de bevoegdheid van de minister als gegeven in het tweede lid van artikel 10, eerste volzin, niet geheel ontkracht wordt door dit aanvaarde amendement. Voor de goede orde: het betreft hier de bevoegdheid geheel of gedeeltelijk vrijstelling te verlenen van een krachtens artikel 10, eerste lid, genomen besluit tot bevrozing van de arbeidsvoorwaarden.

Door het aanvaarde amendement-De Korte-Gerritse is verduidelijkt wanneer van de bevoegdheid om eerder bedoelde vrijstelling te verlenen gebruik zal worden gemaakt. De achtergrond van dit amendement is het volgende. Een besluit tot bevrozing krachtens artikel 10, eerste lid, wordt genomen indien een ruimte-overschrijdende c.a.o. of c.a.o.-wijziging in werking is getreden die hetzij tot gevolg heeft dat de verzorgde dienstverlening in gevaar komt, hetzij tot een onaanvaardbare stijging van de uitgaven ten laste van de collectieve middelen leidt. Indien na het moment van bevrozing – in de tijd gezien – forse, in de c.a.o. vastgelegde, arbeidsvoorwaarden-verbeteringen van kracht worden, zal dit een verdere aantasting van de dienstverlening dan wel een verdere onaanvaardbare stijging van de collectieve uitgaven tot gevolg kunnen hebben. Het bevrozingsbesluit moet in dat geval belangrijk aan effectiviteit in. Indien echter is voldaan aan de in het eerder bedoelde amendement-De Korte-Gerritse aangegeven randvoorwaarden – welke in feite neerkomen op budgettaire neutraliteit van de voorziene c.a.o.-wijzigingen – zal vrijstelling worden verleend.

4.3. *Internationale verdragen*

De leden van de V.V.D.-fractie willen weten of de Minister ook de laatste – door de Tweede Kamer aanvaarde – versie van het wetsvoorstel aan de ILO in Genève heeft voorgelegd, en of al enige reactie ontvangen is, dan wel ontvangen kan worden voordat de Eerste Kamer het wetsvoorstel gaat behandelen. De leden van de C.D.A.-fractie vragen of er al nadere inlichtingen uit Genève zijn.

Het Comité van Deskundigen van de ILO, inzake naleving van verdragen en aanbevelingen alsmede de desbetreffende Conferentie-commissie, hebben verzocht van Nederland informatie over de ontwikkelingen met betrekking tot de wetgeving in de gesubsidieerde en gepremieerde sector te mogen blijven ontvangen. Het wetsontwerp, de memorie van toelichting, en de ingediende nota's van wijziging zijn aan Genève gezonden. Daarom-trent valt op dit moment geen beoordeling vanuit Genève te verwachten. Het Deskundigencomité komt pas in maart 1986 opnieuw bijeen, en zal zich eerst dan, indien het dat op dat moment nodig en mogelijk acht, over de nieuwe wetgeving uitspreken. Denkbaar is echter ook dat het Comité behoefte zal hebben aan enige informatie over de gang van zaken in de praktijk en derhalve in maart 1986 nog geen oordeel zal uitspreken.

Welke mogelijkheden ziet de minister, indien bij het «gevecht in Genève voor deze unieke constructie» zou verliezen, zo vragen deze leden verder. Het lijkt mij eigenlijk niet zo nuttig om mij nu al in die vraag te verdiepen. Zou de ILO onverhoopt van mening zijn dat de huidige constructie in strijd is met de vrijheid van onderhandelen dan ontstaat voor mij een nieuwe situatie. Wat de gedragslijn dan zal moeten zijn zal in hoge mate van de argumenten afhangen, die van de zijde van de ILO tegen de door het kabinet gekozen oplossing en daarvoor aangevoerde onderbouwing zouden worden aangevoerd. Indien de ILO echter geen begrip kan opbrengen voor het unieke gemengde karakter van de g+g-sector tussen enerzijds overheid en anderzijds particulier initiatief zou dat ook verstrekkende gevolgen kunnen krijgen voor het voortbestaan van de g+g-sector.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden geconstateerd, dat op pag. 109 van de Memorie van Toelichting bij de begroting van het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het dienstjaar 1985 vermeld staat, dat goedkeuring van het ILO-verdrag nr. 98 in voorbereiding is. Zij vroegen zich af waarom één en ander zijn beslag nog niet heeft gekregen in wetgeving terzake.

Het zal de leden van de P.v.d.A.-fractie vermoedelijk niet zijn ontgaan, dat goedkeuring van ILO-verdrag nr. 98 op zichzelf reeds geruime tijd in het voornemen ligt. In eerdere MvT's is zulks al aangekondigd.

De voorbereiding van die goedkeuring is echter opgehouden door vragen van meer formele aard, met betrekking tot de werkingssfeer van ILO-verdrag nr. 98. Bovendien speelt nog het vraagstuk van de interpretatie ten aanzien van de reikwijdte van de verplichtingen inzake de bevordering van de vrijheid van collectief onderhandelen, die in dat verdrag zijn neergelegd. In de Memorie van Antwoord met betrekking tot het wetsvoorstel houdende wijziging van de wet op de loonvorming, ging ik onlangs op deze vraagstelling nader in. Ik merkte daar het volgende op:

«De bekrachtiging van ILO-verdrag nr. 98 hangt in de eerste plaats samen met de mogelijkheid tot bekrachtiging van ILO-verdrag nr. 151 (vaststelling arbeidsvoorwaarden in de openbare dienst), welke verdrag ter goedkeuring aan het parlement is voorgelegd. Na bekrachtiging van dat verdrag bestaat duidelijkheid over de afbakening van de werkingssfeer van de Verdragen nrs. 98 en 151. Zonder hierover thans te veel in details te treden, wijs ik erop dat het gaat om hantering van de in Nederland gebruikelijke afbakening tussen georganiseerd overleg in ambtenarenzaken enerzijds en het c.a.o.-overleg anderzijds. Vervolgens dient dan duidelijkheid te bestaan over de reikwijdte van de verplichtingen van Verdrag nr. 98. Dat de thans voorgestelde wijziging van de Wet op de loonvorming past binnen de verdragsverplichtingen van Verdrag 98 lijdt geen twijfel. Een andere vraag is echter of dit verdrag toestaat dat in bepaalde sectoren, die van de marktsector afwijkende kenmerken hebben, de overheid een bepaalde, zij het een beperkte rol speelt in het proces van vaststelling van arbeidsvoorwaarden.

Het kabinet is van mening dat een zodanige rol niet in strijd is met het bepaalde in artikel 4 van Verdrag nr. 98. Het zal deze leden evenwel bekend zijn dat deze opvatting niet door een ieder wordt gedeeld. Het Deskundigencomité van de ILO heeft – naar aanleiding van het wetsvoorstel arbeidsvoorwaardenontwikkeling gepremieerde en gesubsidieerde sector – nog geen definitief oordeel uitgesproken. Het moge duidelijk zijn dat het voornemen tot bekrachtiging van Verdrag nr. 98 in hoge mate afhankelijk is van een duidelijk oordeel omtrent datgene waartoe het verplicht».

Dat door de overheidsvertegenwoordiger te Genève is betoogd dat Nederland zich gebonden acht aan Verdrag nr. 98, is in overeenstemming met de reeds geruime tijd door het Kabinet uitgedragen opvatting, dat Nederland de facto – ook nu het niet formeel gebonden is – bereid is ILO-verdrag nr. 98 zo goed mogelijk na te leven. De inspanningen om in het huidige wetsvoorstel zo veel mogelijk recht te doen aan het beginsel van de vrijheid van collectief onderhandelen, vormen van dit uitgangspunt overigens een duidelijk bewijs. Hetzelfde geldt voor de voorstellen die het Kabinet heeft ingediend terzake van wijziging van de Wet op de loonvorming. Dat deze opvatting tot uitsluiting van een aantal categorieën zou noodzaken, vermag ik overigens niet in te zien.

Van belang is de mate van vrijheid die de verschillende categorieën krijgen om over de arbeidsvoorwaarden te onderhandelen, en niet het aantal of het soort van categorieën.

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

1. Inleiding

De basisfilosofie VRONS (Kamerstuk 18986 nr. 1) voorziet in de totstandkoming van een nadere regeling van de verhouding RO–NS op korte termijn. Deze regeling zal het karakter van een overeenkomst krijgen. Zij zal voorzien in:

- een explicitering van de wederzijdse verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- nieuwe Regels en Procedures w.b. de financiële verhouding.
- opzet en inrichting van een informatiesysteem.

Gelet op de bereikte resultaten van het overleg tussen de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Minister van Verkeer en Waterstaat en de hoofddirectie van NS ligt het voor de hand te trachten deze resultaten in de een of andere vorm als onderdeel van bovenbedoelde regeling hun beslag te laten krijgen.

2. Relevante verantwoordelijkheden basisfilosofie

De Rijksoverheid is (politiek) verantwoordelijk voor structuur en omvang van het net o.m. in relatie tot de ruimtelijke ordening en het milieubeleid.

De Rijksoverheid is (politiek) verantwoordelijk voor het voorzieningenniveau van het openbaar railvervoer inclusief de afstemming hiervan met andere vormen van openbaar vervoer.

De Rijksoverheid is (politiek) verantwoordelijk voor het tariefniveau van het reizigersvervoer.

De Rijksoverheid stelt de NS de benodigde middelen ter beschikking om haar beleid in deze uit te voeren.

De NS is primair verantwoordelijk voor een doelmatige bedrijfsvoering ter uitvoering van het RO-beleid m.b.t. de spoorwegen.

Daartoe worden o.m. collectieve arbeidsovereenkomsten afgesloten.

3. Financiële verhouding

Ter nadere regeling van de financiële verhouding RO–NS is in de basisfilosofie gekozen voor het instrument van een taakstellend budget inclusief de mogelijkheid tot egaliseren over meerdere jaren.

Bij het tot stand brengen van dit taakstellend budget wordt uitgegaan van een door NS opgestelde calculatie.

In deze calculatie wordt door NS uitgaande van het voorzieningenniveau en het tariefniveau als door de RO gewenst, een bepaald kosten- en opbrengstenniveau voorzien, uitgaande van bepaalde veronderstellingen t.a.v. de ontwikkeling van sociale en andere kosten.

T.a.v. de sociale/loonkosten oriënteert NS zich daarbij op de verwachte ontwikkelingen dienaangaande in de collectieve sector, alsmede op de eisen die de bedrijfsvoering stelt.

N.a.v. deze calculatie wordt tussen RO en NS overleg gevoerd ten einde overeenstemming te bereiken over het aan NS ter beschikking te stellen vergoedingsbedrag. In dat overleg wordt door de Minister van Verkeer en Waterstaat m.b.t. de ontwikkelingen sociale/loonkosten uitgegaan van de in het kader van de WAGGS vastgestelde ruimte voor arbeidsvoorwaardenontwikkeling voor de g + g-sector. Indien deze ruimte op dat moment niet bekend is gelden de verwachtingen voor de collectieve sector als uitgangspunt.

De Minister van Verkeer en Waterstaat rondt de procedure m.b.t. een taakstellend budget af in de vorm van een beschikking over het vergoedingsbedrag waarin onder andere de «daaraan ten grondslag liggende

veronderstellingen wat betreft loon- en prijsontwikkelingen» worden vermeld.

Medio het begrotingsjaar kunnen bijstellingen van het taakstellend budget plaatsvinden «indien zich gedurende het begrotingsjaar ontwikkelingen voordoen van exogene aard, waardoor de aanname t.a.v. lonen en prijzen waarvan bij de opstelling van het budget is uitgegaan, in aanzienlijke mate worden over- of onderschreden».

De beschikking van de Minister van Verkeer en Waterstaat over het vergoedingsbedrag kan worden aangepast wat betreft de exogene loonontwikkelingen indien sprake is van onvoorziene buiten de NS gelegen oorzaken welke in het kader van de WAGGS eveneens tot aanpassing van de ruimte aanleiding zou kunnen geven.

Daarbij wordt een overeenkomstige procedure gevolgd als bij de voorbereiding van eerdergenoemde beschikking.

4. Taakstellend budget en loonkostenontwikkeling

Het werken met een taakstellend budget zoals hierboven beschreven lijkt de RO voldoende instrumentarium te bieden om ook wat betreft de loonkosten als onderdeel van de totale bedrijfskosten ontsparingen te voorkomen en indien zij toch zouden plaatsgrijpen de loonkostenontwikkeling in een volgend jaar te hersporen.

Niettemin zal in de nadere overeen te komen regeling tussen RO en NS een noodrem worden ingebouwd als ultimum remedium.

Het ligt voor de hand bij deze noodrem te denken aan artikel 9a van het ontwerp WAGGS, en deze als volgt te formuleren.

Indien naar het oordeel van de Minister van Verkeer en Waterstaat de omvang of de kwaliteit van de dienstverlening als gevolg van de ontwikkeling van de loonkosten in verband met afgesloten CAO's in gevaar komt dan wel handhaving daarvan tot een onaanvaardbare stijging van de uitgaven ten laste van de collectieve middelen leidt kan de Minister van Verkeer en Waterstaat, gehoord de Hoofddirectie van de NS, de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzoeken de WAGGS op de NS van toepassing te verklaren en het bepaalde in artikel 9a op de op het tijdstip van de aanwijzing geldende arbeidsvoorwaarden toe te passen.