

Vergaderjaar 1985–1986

19028

Wijziging van de Wet op de Loonvorming (Stb. 1970, 69)

Nr. 8

EINDVERSLAG

Vastgesteld 10 december 1985

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de daarbij gevoegde nota van wijziging zijn in de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ nog verschillende opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. Onder het voorbehoud dat de regering deze tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de P.v.d.A.-fractie zegden de Minister dank voor de zorgvuldige wijze waarop hun vragen en opmerkingen in de memorie van antwoord waren behandeld. Zij constateerden met genoegen dat hun opvattingen over de verhouding van de algemene loonmaatregel en het structureel sociaal-economisch beleid door het kabinet worden gedeeld. Zij merkten echter op dat een nadere bezinning op deze problematiek wezenlijk is voor de beoordeling van (onderdelen van) het voorliggende wetsvoorstel. Om die reden hadden zij behoefte de gebleken eensgezindheid in opvatting met het kabinet verder te verkennen.

In de eerste plaats wezen zij erop dat hun stelling («de loonmaatregel is slechts een laatste noodgreep en geen centraal beleidsinstrument in een structurele aanpak») alleen bevredigend werkt indien er een tripartite-overleg gebaseerd sociaal-economisch lange-termijnbeleid wordt gevoerd. Ontbreekt het aan een behoorlijk centraal overlegklimaat en een wederzijdse afstemming tussen overheid en werkgevers/werknemers, dan zal de loonmaatregel (of de dreiging daarmee) vanzelf een meer centrale plaats innemen. Dit is een onwenselijke situatie, naar in het verleden is gebleken, omdat als gevolg daarvan het vermogen tot centrale coördinatie in hoog tempo afneemt. Een beperking van het belang van loonmaatregelen is dan ook, naar het inzicht van deze leden, niet alleen afhankelijk van de formulering van artikel 10 Wet op de loonvorming, maar evenzeer van de plaats die het overleg inneemt in het sociaal-economisch beleid. Er bestaat bij de centrale organisaties van werkgevers en werknemers een onmiskenbare behoefte om, onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de overheid, mee te spreken over andere elementen van het sociaal-economisch beleid dan uitsluitend de arbeidsvoorwaarden. Overlegterrein en overlegklimaat

¹ Samenstelling:

Leden: Scholten, Poppe (PvdA), Weijers (CDA), Kraaijeveld-Wouters (CDA), voorzitter, Beckers-de Bruijn (PPR), Spieker (PvdA), Moor (PvdA), De Korte (VVD), Gerritse (CDA), Buurmeijer (PvdA), ondervoorzitter, Toussaint (PvdA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Leerling (RPF), Schutte (GPV), Groenman (D'66), Van der Vlies (SGP), Willems (PSP), Brouwer (CPN) Oomen-Ruijten (CDA), Ter Veld (PvdA), Ubels-Veen (EVP), Dales (PvdA), Korthals (VVD), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Nijhuis (VVD), Bosman (CDA).
Plv. leden: Worrell (PvdA), Hermsen (CDA), G. C. van Dam (CDA), Leijne (PvdA), Kombrink (PvdA), Van Erp (VVD), Van Muiden (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Salomons (PvdA), Hermans (VVD), Nypels (D'66), Wolters (CDA), Wöltgens (PvdA), Knol (PvdA), Kamp (VVD), De Grave (VVD), Evenhuis-Van Essen (CDA), Metz (VVD), Van der Linden (CDA).

worden dan ook mede bepaald door het beleid ten aanzien van de uitke-
ringgerechtigden, de lastenverdeling, de premiedruk, de werkloosheidsbe-
strijding enzovoort. De arbeidsvoorwaarden, en in het bijzonder de lonen
bepalen in hun ontwikkeling in belangrijke mate de marges welke op deze
andere beleidsterreinen zijn aangegeven. Wil men ondanks deze relaties
toch naar een zo vrij mogelijke loonvorming, dan dient niet alleen de
werking van de algemene looningreep te worden beperkt maar tegelijkertijd
(en anderzijds) de centrale sociaal-economische coördinatie door overleg
te worden versterkt. Indien dit niet gebeurt treedt er een verlies van
regelcapaciteit op welke vroeg of laat tot grote fricties in de onderlinge
afstemming van de verschillende beleidsopties zal leiden. De hier aan het
woord zijnde leden van de P.v.d.A.-fractie meenden dat het kabinet in dit
opzicht niet altijd heeft blijk gegeven van voldoende begrip. Het belang van
consensusvorming op centraal niveau in een qua contractvorming gede-
centraliseerd systeem van arbeidsvoorwaardenvaststelling is in de afgelopen
jaren te vaak onderschat. Zij spraken er hun vrees over uit dat deze opstelling
in de komende jaren negatieve gevolgen zal hebben voor de loonontwikke-
ling en het proces van herverdeling van arbeid?

In de tweede plaats benadrukten deze leden dat een terughoudende
opstelling ten aanzien van de algemene loonmaatregel, in relatie tot het
structurele beleid, niet behoeft te leiden tot volledige schrapping van artikel
10 Wet op de Loonvorming. Deze opvatting van een gekwalificeerde
meerderheid in de SER werd door hen voorshands niet gedeeld. Zij gaven
dan ook in dit stadium de voorkeur aan het laten voortbestaan van de
mogelijkheid van een algemene loonmaatregel ex artikel 10 Wet op de
Loonvorming, boven de weg van ad-hoc-wetgeving. In de opvatting van
deze leden heeft deze keuze echter vergaande gevolgen voor de formulering
van artikel 10 Wet op de Loonvorming. Deze zal in hoge mate restrictief
moeten zijn om misbruik van het gegeven instrument te voorkomen. Het
wetsvoorstel beziende vanuit dit oogpunt constateerden de leden van de
fractie van de P.v.d.A. dat dit op belangrijke punten nog onbevredigende
formuleringen bevat. Zij zouden dit standpunt in het vervolg van dit verslag
nader uiteenzetten.

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met belangstelling en erkentelijkheid
kennis genomen van de reacties van de Minister op hun vragen en opmer-
kingen. Dat nam niet weg dat zij de argumentatie van de bewindsman om
in artikel 10 Wet op de Loonvorming niet uitdrukkelijk ook externe factoren
als noodzakelijke voorwaarde voor overheidsingrijpen op te nemen niet
bevredigend achtten. De minister stelt, dat een acute noodsituatie van de
nationale economie «in beginsel» door externe factoren zal worden
veroorzaakt. Welke is hier de betekenis van de woorden «in beginsel»? Het
kabinet deelt de opvatting van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat een
expliciete beperking tot externe factoren moeilijk in de praktijk gebracht zal
kunnen worden. Wil de minister dat nader toelichten zo vroegen deze
leden. Een discussie over de vraag of een noodsituatie uitsluitend door
externe factoren is tot stand gebracht wordt niet zinvol geacht door de
bewindsman. De hier aan het woord zijnde leden van de C.D.A.-fractie
wezen er op, dat de vraag, wat een noodsituatie is even essentieel als
moeilijk te beantwoorden is en zij meenden dat deze vraag door de
invoering van het begrip «externe factoren» aanzienlijk vergemakkelijkt kan
worden. Zij vroegen de minister nader op dit punt in te gaan. Wat betreft
de vraag van deze leden of het in artikel 10 Wet op de Loonvorming gaat
om maatregelen die een maximaal toelaatbare loonkostenwijziging
aangeven, waarbinnen partijen bij een arbeidsovereenkomst vervolgens
zelf kunnen overeenkomen op welke wijze deze kan worden ingevuld,
hadden zij zich door de argumentatie van de minister, dat hierdoor de
controlemogelijkheid zou worden aangetast, laten overtuigen.

In antwoord op een vraag van de V.V.D.-fractieleden in het voorlopig verslag wordt in de memorie van antwoord op blz. 7 gesteld: «Het kabinet zal bij het treffen van een loonmaatregel dan ook steeds een maximale loonkostenmutatie voor ogen staan». De V.V.D.-fractieleden waren het daarmee volledig eens. Dit temeer omdat de SER unaniem voor een constructie van een maximale kostenmutatie heeft gepleit. Desalniettemin wijst de minister deze constructie op blz. 8 van de memorie van toelichting op vooral technische gronden af. De redenering van de minister bevredigde deze leden niet. Ook in de Wet arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de gepremieerde- en gesubsidieerde sector worden normen gesteld ten aanzien van de arbeidskostenmutatie van alle op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden. Waarom zou dat dan hier niet kunnen? Wil het kabinet dan toch de mogelijkheid van een loonmaatregel met een inkomenspolitieke strekking openhouden? Dat is toch niet in overeenstemming met de principes van dit kabinet? Als ongewenst voorbeeld noemde de V.V.D.-fractieleden de verplichte toeslag van f 26 voor iedereen in 1980. Zoiets zou dus weer mogelijk zijn gelet op de tekst van de memorie van toelichting terzake.

Deze leden vonden het nogmaals jammer dat met betrekking tot artikel 10, eerste lid Wet op de loonvorming niet de formulering zoals gegeven in het SER-advies is gevolgd. Zij gaven aan die formulering de voorkeur. In de praktijk moet het zeer wel mogelijk zijn vast te stellen of sprake is van factoren van externe danwel interne aard.

De leden van de V.V.D.-fractie waren niet erg tevreden met de reactie van de Minister op hun stellingname dat een eventuele loonmaatregel op grond van het voorliggende wetsvoorstel eigenlijk goedkeuring vooraf van het parlement vereist in plaats van goedkeuring achteraf.

Deze leden bleven bij hun opvatting dat ze zich geen noodsituatie konden voorstellen die onmiddellijke vaststelling door de Minister noodzakelijk maakt.

2. Factoren die een loonmaatregel noodzakelijk maken

De leden van de P.v.d.A.-fractie zouden wellicht kunnen aanvaarden dat het begrip «plotseling voordoende noodsituatie», met al zijn onduidelijkheid, in de formulering van artikel 10, eerste lid Wet op de loonvorming wordt opgenomen. Zij lieten zich daarbij echter meer leiden door de praktische overweging dat een duidelijker alternatief niet voorhanden is, dan door vreugde over de kwaliteit van de voorgestelde formulering. Ten aanzien van de in hetzelfde artikellid genoemde «schoksgewijze optredende factoren» bleef echter bij deze leden de twijfel overheersen. Zij herhaalden dat zij een onderscheid tussen externe en interne factoren, zoals de SER in zijn advies voorstelt, niet goed hanteerbaar achten. Dat neemt echter niet weg dat ook op andere wijze naar een nadere specificatie van relevante factoren kan worden gezocht, opdat meer duidelijkheid ontstaat in welke situaties het gebruik van de algemene loonmaatregel wel gelegitimeerd is, en in welke niet. In het voorlopig verslag zijn daarvan door het lid van de R.P.F.-fractie voorbeelden gegeven, zoals een plotselinge stijging van de grondstofprijzen en een spontane loonsomstijging van 10%. De discussie over deze voorbeelden deed de leden van de P.v.d.A.-fractie vragen om meer voorbeelden. Zij vroegen de bewindsman dan ook door middel van een beperkte opsomming en bespreking van voorbeelden uiteen te zetten op grond van welke «schoksgewijze optredende factoren» een loonmaatregel ex artikel 10 Wet op de loonvorming kan worden getroffen, en op grond van welke factoren dit uitdrukkelijk niet kan.

3. De keuze voor het instrument van de loonmaatregel

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen er nog eens op dat de algemene loonmaatregel een eenzijdig instrument is dat de vrijheid van onderhandelen

en de werking van de overlegeconomie doorkruist. Hantering van dit instrument behoort, hoe kort de toegemeten tijd ook is, uitkomst te zijn van een zorgvuldige afweging, waarin alternatieven serieus zijn bekeken. Gezien de effecten van eenzijdig overheidsingrijpen in de lonen op wat langere termijn, stelden deze leden dat in een dergelijk afwegingsproces een overleg met de werkgevers- en werknemersorganisaties niet kan ontbreken. In het voorliggende wetsvoorstel is er weliswaar in voorzien dat de Stichting van de Arbeid in de gelegenheid wordt gesteld haar zienswijze kenbaar te maken, maar dit kan eerst geschieden in een fase waarin door het kabinet reeds de hoofdlijnen van een algemene loonmaatregel zijn vastgelegd. De hier aan het woord zijnde leden van de P.v.d.A.-fractie zouden daarentegen overwogen willen zien dat in een beginstadium van de procedure, te weten op het moment dat het kabinet een plotseling optredende noodsituatie constateert, open overleg plaatsvindt met partijen in de Stichting van de Arbeid over verschillende oplossingen. Daarbij zal uiteraard ook de mogelijkheid van een loonmaatregel aan de orde komen, en de verantwoordelijkheid van het kabinet op dit punt blijft onverlet, maar het is heel wel denkbaar dat partijen in onderlinge overeenstemming tot vrijwillige oplossingen komen die een eenzijdig ingrijpen onnodig maken. Omdat deze weg, naar het oordeel van deze leden, mogelijkserwijs te prefereren is meenden zij dat de afweging van vrijwillige oplossingen in tripartite overleg een noodzakelijke stap kan zijn voorafgaande aan de eventuele toepassing van artikel 10 Wet op de loonvorming. Zij nodigden de bewindsman uit hierover zijn opvatting te geven.

4. Samenhangend pakket van maatregelen

Zowel in de gedachtengang van het IAO-verdrag nr. 98 als in het SER-advies wordt de loonmaatregel gezien als onderdeel van een samenhangend pakket van maatregelen, onder andere en met name gericht op de bescherming van de levensstandaard van werknemers. De leden van de fractie van de P.v.d.A. vonden deze verwijzing naar een samenhangend pakket van maatregelen weliswaar terug in de voorgestelde tekst van artikel 10, eerste lid Wet op de loonvorming maar op een zodanige wijze dat licht misverstand kan optreden. Gebruikmakend van elementaire kennis van de Nederlandse taal lazen zij in de voorliggende formulering kortweg het volgende: indien omstandigheden het nemen van samenhangende maatregelen vereisen, kan de minister een loonmaatregel nemen. Het is in deze formulering niet noodzakelijk dat de voorgenomen maatregel onderdeel is van een samenhangend pakket. Letterlijk staat er dat de Minister slechts behoeft vast te stellen dat een samenhangend pakket vereist is, om vervolgens een op zichzelf staande loonmaatregel te kunnen nemen. De hier aan het woord zijnde leden van de P.v.d.A.-fractie gingen er, ook gezien het gestelde in de memorie van toelichting, van uit dat dit niet de bedoeling van het kabinet is geweest. Zij zagen daarom vol vertrouwen een nota van wijziging tegemoet waarin het kabinet zijn (goede) bedoelingen adequater in de bewoordingen van artikel 10 Wet op de loonvorming verrat. Zij suggereerden de navolgende tekst: «Onze Minister kan, indien.....factoren, het nemen van maatregelen ten aanzien van het peil van loonkosten vereist, en tripartite overleg met de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties geen gelijkwaardige vrijwillige maatregelen heeft opgeleverd, in samenhang met andere maatregelen regelen vaststellen betreffende de lonen en andere op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden». Daarbij zou, naar het oordeel van deze leden, in een van de volgende leden van artikel 10 Wet op de loonvorming uitdrukkelijk moeten worden vastgelegd dat de (samenhangende) andere maatregelen in het bijzonder de bescherming van de levensstandaard van de werknemers beogen. Voorts zouden zij vastgelegd willen zien dat maatregelen ten aanzien van de lonen vergezeld gaan van soortgelijke beperkingen ten aanzien van andere inkomens. Het kan, zo meenden deze leden toch niet de bedoeling zijn dat een maatregel bedoeld om de ontwikkeling van de loonkosten te matigen andere inkomens onverlet zou laten.

5. Aard van de loonmaatregel

De oorspronkelijke tekst van de Wet op de loonvorming 1970 staat de minister slechts toe werkgevers te verbieden af te wijken van arbeidsvoorwaarden welke op dat moment gelden. In feite is hier sprake van een «bevrozing» van bestaande arbeidsvoorwaarden: na de beschikking van de Minister treedt een pauze in, waarin geen verbetering van de arbeidsvoorwaarden mogelijk is. Deze pauze houdt de contractuele en autonome beweging van de lonen enige tijd op, en schept daardoor ruimte voor nader overleg met de werkgevers- en werknemersorganisaties over meer structurele vrijwillige maatregelen. Om een veelheid van redenen is bij de loonmaatregelen van 1976, 1980 en 1981 gekozen voor een gelijktijdige wijziging van de Wet in die zin, dat de bedoelde formulering van artikel 10 Wet op de loonvorming werd verruimd. De minister kreeg daarbij de bevoegdheid «regelen te stellen» aan de loonvorming.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen er op dat genoemde wijzigingen van artikel 10 Wet op de loonvorming een tijdelijk karakter hadden; de betreffende wetten zijn inmiddels geëxpireerd. Zij gaven dan ook als hun opvatting te kennen dat momenteel wederom de oorspronkelijke tekst van de Wet op de loonvorming 1970 geldend is, waarin slechts de mogelijkheid van bevrozing is gegeven. De bewindsman stelt nu voor deze tekst definitief te wijzigen en de Minister de mogelijkheid te geven meer in het algemeen «regelen vast te stellen» voor de lonen en andere arbeidsvoorwaarden. Het betreft hier voor het eerst een blijvende wijziging van de Wet, die naar het oordeel van de hieraan het woord zijnde leden niet anders kan worden gezien dan als een belangrijke verruiming van de mogelijkheid tot ingrijpen.

Deze leden achtten het bepaald onzorgvuldig dat het kabinet zowel in de memorie van toelichting als in de memorie van antwoord luchtig over deze substantiële verandering heen stapt. De memorie van toelichting bevat in het geheel geen verwijzing naar dit punt, en in de memorie van antwoord is er slechts op aandringen van deze leden zijdelings op ingegaan. Zij verbaasden zich hier vooral over omdat de en passant voorgestelde wijziging in strijd is met de beleden wens tot beperking van het overheidsingrijpen, in het bijzonder waar het de arbeidsvoorwaarden betreft. Zij pleitten ervoor dat het kabinet de oorspronkelijke tekst op dit onderdeel van artikel 10 Wet op de loonvorming handhaaft, zodat slechts een bevrozing van arbeidsvoorwaarden tot de mogelijkheden behoort. Deze beperking achtten zij noodzakelijk om te voorkomen dat het kabinet zich langs de (ongepaste) weg van de algemene loonmaatregel diepgaand met de structuur van de arbeidsvoorwaarden bemoeit. De gedachte dat het steeds van (de) concrete situatie (zal) afhangen welke maatregel nodig zal zijn (memorie van toelichting, blz. 6) versterkte in dit verband hun vrees dat het kabinet doelbewust voor een ruimere formulering heeft gekozen om in voorkomende gevallen een flinke beleidsvrijheid te hebben. Dit nu achtten deze leden in strijd met het karakter van de loonmaatregel als noodrem. Bovendien wezen zij er op dat de weg van bevrozing van de arbeidsvoorwaarden een zwaarder accent legt op de mogelijkheden om via tripartite overleg in de geschapen adempauze tot vrijwillige maatregelen met een breder draagvlak te komen.

6. Duur van de loonmaatregel

Gezien hun visie op de algemene loonmaatregel als aanzet tot een adempauze waarin overleg kan plaatsvinden, meenden de leden van de P.v.d.A.-fractie dat de voorgestelde termijn van een jaar te lang is. Zij erkenden dat onder de vigerende Wet, met een vaste en variabele termijn in sommige gevallen nog een langere werkingsduur mogelijk is, oplopend tot maximaal 1½ jaar. In die zin is de keuze voor een vaste termijn van 1 jaar in het voorliggende wetsvoorstel als een verbetering te beschouwen.

Uit een oogpunt van lange termijnbeleid, waarin centrale afspraken een belangrijke plaats innemen, is het echter noodzakelijk een algemene loonmaatregel (indien onvermijdelijk) zo kort mogelijk te doen werken. In dit licht bezien pleitten deze leden voor een maximale werkingsduur van 6 maanden. In deze periode is het ruimschoots mogelijk tot afspraken te komen met de werkgevers- en werknemersorganisaties over het sociaal-economisch beleid. Zou dit niet gelukken dan is het, naar hun oordeel, denkbaar de mogelijkheid van verlenging met nog eens 6 maanden in de Wet op te nemen. Deze constructie heeft het voordeel dat de Kamer, vooraleer de verlenging goed te keuren, kan toetsen of het kabinet in voldoende mate getracht heeft vrijwillige afspraken mogelijk te maken. Zo niet, dan dient aan eenzijdig ingrijpen in de arbeidsvoorwaarden geen verdere legitimiteit te worden toegekend.

7. Advisering

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden instemmen met de gedachte dat de SER niet het geëigende orgaan is om te adviseren over een voorgenumen loonmaatregel, en dat zulks ook niet tot de taak van de Commissie van Economische Deskundigen gemaakt kan worden. Inderdaad lijkt hier eerder een taak weggelegd voor de Stichting van de Arbeid. Deze leden verwezen daarbij ook nog eens naar de voorstellen die zij eerder in dit verslag deden ten aanzien van overleg met de Stichting in de fase van afweging van een loonmaatregel tegen andere beleidsmogelijkheden. Verwerking van deze voorstellen in de Wet laat huns inziens echter onverlet dat de in artikel 12 Wet op de loonvorming voorziene voorlegging van een voorgenumen loonmaatregel aan de Stichting van de Arbeid gehandhaafd dient te worden. Wat betreft de SER meenden deze leden dat dit orgaan wel een belangrijke adviestaak toekomt ten aanzien van het «samenhangend pakket» van sociaal-economische maatregelen waarvan de loonmaatregel onderdeel uitmaakt.

Gelijktijdig met de memorie van antwoord heeft het kabinet de Kamer een nota van wijziging doen toekomen, inhoudende een verruiming van de advisering tot organisaties die niet in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigd zijn. Het ontging de leden van de P.v.d.A.-fractie waarom deze verruiming noodzakelijk wordt geacht. De SER heeft immers in zijn advies van april 1979 uitgesproken dat centrale werkgevers- en werknemersorganisaties, slechts indien zij voldoende representatief kunnen worden geacht in de overleg- en adviesstructuur betrokken dienen te worden. Waar hun voorstellingsvermogen hier tekortschoot informeerden deze leden welke organisaties momenteel naar het oordeel van de Minister in aanmerking zouden komen gehoord te worden, niet vertegenwoordigd zijnde in de Stichting van de Arbeid.

Ten aanzien van de nota van wijziging wezen deze leden er tevens op dat de gegeven argumentatie huns inziens niet deugt. Verwezen wordt naar «soortgelijke bewoordingen in de artikelen 2, 5 en 6 van de Wet op de loonvorming», waardoor het lijkt of de voorgestelde wijziging slechts een correctie van een redactionele vergissing is. Echter, zo meenden deze leden, de vigerende tekst van de Wet, dat is de tekst van 1970, spreekt in de artikelen 2, 5 en 6 slechts van de Stichting van de Arbeid. Wellicht wordt hier ten onrechte verwezen naar reeds geëxpireerde tijdelijke wetswijzigingen.

De voorzitter van de commissie,
Kraaijeveld-Wouters

De griffier van de commissie,
Van der Windt