

Vergaderjaar 1985–1986

19 028

Wijziging van de Wet op de loonvorming

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 13 januari 1986

Algemeen

Het doet mij genoegen dat mijn reacties op de opmerkingen van de zijde van de fracties in het voorlopig verslag voor een belangrijk deel de gevraagde opheldering hebben kunnen geven. Op de vragen die nog zijn gebleven, ga ik in het onderstaande gaarne nader in. Het betreft het voorstel de term «extern» uitdrukkelijk in artikel 10 op te nemen, de vraag waarom een maximale loonkostenmutatie niet in de loonmaatregel zelf kan worden opgenomen, en enige nadere vragen omtrent de in artikel 10 gebruikte termen, de aard en duur van de loonmaatregel en de procedurele waarborgen. Allereerst wil ik echter ingaan op de opmerkingen van de zijde van de leden van de P.v.d.A.-fractie over het tripartite overleg over het sociaal-economisch beleid. Een frequent en succesrijk overleg met sociale partners over een breed scala van onderwerpen, kan niet voorkomen dat een acute noodsituatie van de nationale economie ontstaat, zoals gedefinieerd in het voorgestelde artikel 10. Kenmerk daarvan is immers juist het onverwachte, onvoorzienbare karakter ervan: in andere ernstige economische situaties is voor overheidsingrijpen ex artikel 10 geen grond. Van een gebruik van deze bevoegdheid op grond van de overweging dat «een behoorlijk centraal overlegklimaat» zou ontbreken, kan en mag derhalve geen sprake zijn. Los daarvan is overigens een goed overlegklimaat met de sociale partners van groot belang. Deze opvatting deel ik met de leden van de P.v.d.A.-fractie. Er is naar mijn oordeel daarom geen aanleiding de overlegstructuur zoals we die kennen ter discussie te stellen. Die structuur biedt voldoende mogelijkheid eigen en gezamenlijke verantwoordelijkheden van overheid en sociale partners tot hun recht te laten komen.

Het recent gevoerde overleg met sociale partners waarvan ik u in mijn brief van 10 december jl. (Gedr. St. 19 200, XV nr. 45) verslag heb gedaan, getuigt daar ook van.

Zowel de leden van de V.V.D.- als die van de C.D.A.-fractie zouden graag een betrekking tot externe factoren opgenomen willen zien in de wettekst.

De leden van de V.V.D.-fractie bezigden hierbij de argumentatie, dat het zeer wel mogelijk is om vast te stellen of er sprake is van factoren van

externe dan wel interne aard. De C.D.A.-fractieleden meenden dat door de invoering van het begrip «externe factoren» de vraag wat een noodsituatie als bedoeld in artikel 10 Wet op de Loonvorming inhoudt, aanzienlijk wordt vergemakkelijkt. Beide fracties wilden dat alleen in het geval dat (een) externe factor(en) de oorzaak is (zijn) van een acute noodsituatie van de nationale economie een loonmaatregel mogelijk moet zijn.

Bij de beoordeling van de vraag of een loonmaatregel noodzakelijk is, zal in de eerste plaats moeten worden gezien of er sprake is van een zich plotseling voordoende noodsituatie van de nationale economie, veroorzaakt door één of meer schoksgewijs optredende factoren. De vraag of *uitsluitend* externe factoren deze situatie hebben veroorzaakt is, juist in een situatie die snel optreden vereist, te zeer vatbaar voor verschillende opvattingen. Derhalve zou een beslissing niet worden vergemakkelijkt, integendeel. Overigens blijft naar mijn oordeel centraal staan, dat het er om gaat om in een acute noodsituatie snel te kunnen handelen. Ik erken derhalve zonder meer dat de oorzaken vrijwel steeds (mede) extern van aard zullen zijn, maar ik wil voorkomen dat een slagvaardig optreden door deze discussie belemmerd wordt. Uit dit oogpunt gezien acht ik het ook niet wenselijk factoren te benoemen die onder alle omstandigheden een loonmaatregel rechtvaardigen. Ik heb reeds eerder voorbeelden van *mogelijke* factoren genoemd, maar of een loonmaatregel noodzakelijk is, is steeds afhankelijk van alle concrete omstandigheden op een bepaald moment. Juist de keuze voor een permanente bevoegdheid – waarvoor ik in eerder stadium de argumenten gaf – maakt dat het gebruikmaken van deze bevoegdheid steeds op het moment zelf gezien en getoetst moet worden. Het is niet mogelijk alle situaties op voorhand te overzien, in die zin dat daarvan een – limitatieve – opsomming zou kunnen worden gegeven.

De voorgestelde tekst van artikel 10, eerste lid, geeft zo nauwkeurig mogelijk aan dat een maatregel tot uitzonderlijke situaties beperkt moet blijven. Er zijn bovendien voorbeelden genoemd van factoren die tot zo'n situatie zouden kunnen leiden. Dit biedt naar mijn overtuiging enerzijds voldoende leidraad voor de gewenste beperkte toepassing van de bevoegdheid en anderzijds voldoende flexibiliteit bij de beoordeling van de concrete omstandigheden.

Met het bovenstaande is tevens ingegaan op de vraag welke factoren een loonmaatregel noodzakelijk maken zoals gevraagd door de P.v.d.A.-fractieleden onder punt 2 van het eindverslag.

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van het C.D.A. overtuigd waren door de argumentatie in de memorie van antwoord, dat een maximale loonkostenmutatie, welke het doel is van een loonmaatregel, niet in de maatregel zelf kan worden neergelegd.

De leden van de V.V.D.-fractie daarentegen bevredigde deze argumentatie nog niet. Zij wezen erop dat vooral technische gronden worden aangevoerd. Dit laatste is zonder twijfel het geval. Het feit dat bezwaren tegen een bepaalde constructie, zodanig dat die constructie niet hanteerbaar is, van vooral technisch-juridische aard zijn, maakt deze bezwaren echter niet minder ernstig. De vormgeving van een loonmaatregel heeft, anders dan de beslissing om tot een dergelijke maatregel over te gaan, een sterk juridisch-technisch karakter, in die zin dat deze dient te passen binnen het karakter van de wet die de bevoegdheid daartoe schept. De vergelijking met de WAGGS, die door deze leden wordt getrokken, berust op een misverstand. Bij de WAGGS gaat het om een permanente structuur waarbinnen de onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers zoveel mogelijk in vrijheid kunnen plaatsvinden. Er is géén bevoegdheid tot het stellen van regelen te aanzien van lonen en andere arbeidsvoorwaarden maar er wordt jaarlijks een ruimte vastgesteld voor de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden op basis waarvan financiering plaats vindt. Evenmin is sprake van een nietigheidssanctie en

een onmiddellijk werkende strafsanctie indien in strijd met de toegekende ruimte wordt gehandeld. Bij de Wet op de Loonvorming gaat het per definitie niet om structurele maatregelen, maar om een bevoegdheid in een uitzonderlijke situatie de loonkostenontwikkeling stringent aan banden te leggen.

Niet alleen de aard en inhoud van de Wet op de Loonvorming – nietigheid van strijdige bedingen, strafsanctie, controle op de naleving – brengt met zich mede dat een loonmaatregel niet uitsluitend een algemene, maximale loonkostenmutatie kan inhouden, ook de uitzonderlijke ernst van de situatie, indien deze is geconstateerd, vereist een maatregel waarmee het beoogde doel daadwerkelijk bereikt wordt. De leden van de V.V.D.-fractie meende dat deze redenering zou dienen om een maatregel met een inkomenspolitiek karakter te kunnen treffen en verwezen daarbij naar de toeslag van f 26 voor iedereen in 1980. Ik moet erop wijzen dat mijn betoog terzake van het afwijzen van een maximale loonkostenmutatie in de loonmaatregel zelf, geheel los staat van een eventueel inkomenspolitiek karakter van de maatregel. Wat dit laatste betreft, heb ik reeds eerder duidelijk gesteld dat artikel 10 van de Wet op de Loonvorming, zoals thans voorgesteld, het niet mogelijk maakt een maatregel met een inkomenspolitieke doelstelling te treffen. Ik zou dat ook bepaald geen goede zaak achten en ik onderschrijf wat dit betreft volledig de opmerking van deze leden dat zulks niet in overeenstemming met de principes van de kabinet zou zijn.

De V.V.D.-fractie achtte voorts een loonmaatregel niet dermate spoedeisend dat daaraan niet goedkeuring van het parlement kan voorafgaan.

Een loonmaatregel draagt per definitie een tijdelijk en spoedeisend karakter, dat een onmiddellijke vaststelling vereist, althans de bevoegdheid tot het treffen van een loonmaatregel dient die mogelijkheid te bevatten. Het zou niet stroken met dit spoedeisende karakter om de procedure dusdanig te verzwaren, dat de loonmaatregel aan effect inboet.

Niet in strijd hiermee is de voorlegging aan het parlement achteraf. Het parlement heeft dan de mogelijkheid om tot een ander oordeel omtrent de noodzaak tot ingrijpen te komen, hetgeen ertoe kan leiden dat de betreffende loonmaatregel wordt ingetrokken. Voorts dient bedacht te worden dat de advisering van de Stichting van de Arbeid vooraf is gehandhaafd, tenzij het zeer spoedeisende gevallen betreft.

In dat geval kan ook dat advies pas achteraf worden uitgebracht.

De keuze voor het instrument van de loonmaatregel

De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden dat de loonmaatregel een laatste noodgreep is en geen centraal beleidsinstrument in een structurele aanpak. Daarnaast waren zij van mening dat een loonmaatregel alleen bevredigend kan werken, indien er een op tripartite overleg gebaseerd sociaal-economisch lange termijn beleid wordt gevoerd.

Uit de behandeling van het onderhavige wetsontwerp is gebleken, dat externe factoren meestal de oorzaak zullen zijn voor het toepassen van de loonmaatregel. Dit is inherent aan een open economie als die van Nederland. Gekoppeld aan de voorwaarde dat deze factoren zich schoksgewijs moeten voordoen, valt niet in te zien, zoals ik ook reeds stelde in het algemene deel van deze nota, dat een overleg met sociale partners gericht op de *lange termijn* een *acute* noodsituatie van de nationale economie kan voorkomen. Hierdoor zal het instrument van de loonmaatregel noodzakelijk blijven, indien er onder de beschreven voorwaarden zich een acute noodsituatie van de nationale economie voordoet.

Samenhangend pakket van maatregelen

De leden van de fractie van de P.v.d.A. vonden voorts de verwijzing naar een samenhangend pakket van maatregelen in artikel 10, eerste lid, niet duidelijk genoeg en suggereerden een andere formulering. Het komt mij voor dat deze leden de door het kabinet voorgestelde tekst – die overigens op dit punt overeenkomt met de huidige formulering – wat al te letterlijk uitleggen. De constatering dat er een zodanige noodsituatie is dat maatregelen vereist zijn, kan er uiteraard niet toe leiden dat alleen een loonmaatregel wordt getroffen en dat andere maatregelen achterwege blijven.

De loonmaatregel zal onderdeel dienen te zijn van een aantal maatregelen, waarbij overigens het tijdstip waarop deze getroffen worden, niet exact hetzelfde behoeft te zijn. Dit is de enig mogelijke interpretatie van de bevestigde formulering in artikel 10; wijziging van de formulering acht ik dan ook niet noodzakelijk.

Wat betreft maatregelen ter bescherming van de levensstandaard van de werknemers merk ik op dat het mij niet juist lijkt één van de maatregelen in de secundaire sfeer verplicht te stellen in de Wet op de Loonvorming, die uitsluitend over lonen en andere arbeidsvoorwaarden gaat. De praktijk tot nu toe is geweest – en ik stel mij voor dat deze, waar ingrijpen noodzakelijk zou zijn, gevolgd blijft – dat het geheel van maatregelen aan het Parlement wordt voorgelegd.

Adequate maatregelen ter bescherming van de levensstandaard en eventuele maatregelen ten aanzien van andere inkomenscategorieën kunnen in dat kader besproken worden.

Aard van de loonmaatregel

De leden van de P.v.d.A.-fractie wezen er verder op dat de voorgestelde wijziging van artikel 10 van de Wet op de Loonvorming niet langer de z.g. bevestigingsconstructie inhoudt. Zij vreesden dat de achtergrond hiervan zou zijn dat de regering zich diepgaand met de structuur van de arbeidsvoorwaarden wenst te bemoeien en dat zij in voorkomende gevallen een flinke beleidsruimte wenst te hebben.

Terecht wezen deze leden erop dat de thans voorgestelde formulering ook in 1976 en 1980/1982 gegolden heeft. In de memorie van antwoord heb ik getracht aan te geven dat de voordelen van deze formulering opwegen tegen de evt. nadelen die men daarin zou kunnen zien. Het betoog van deze leden heeft mij er niet van kunnen overtuigen dat mijn voorstel op dit punt niet gehandhaafd zou kunnen worden. Het is zeker niet het voornemen om ten aanzien van de structuur van de arbeidsvoorwaarden regelen te stellen; zulks zou ook niet in overeenstemming zijn met het criterium dat maatregelen vereist zijn ten aanzien van het peil van de loonkosten. Evenmin kan, zoals ik reeds eerder heb opgemerkt, een maatregel worden getroffen met een inkomenspolitieke doelstelling.

Het karakter van de loonmaatregel is inderdaad dat van de noodrem. Hoe ernstiger echter de nood – en daar hebben we het in het kader van het nieuwe artikel 10 over – hoe krachtiger er geremd zal moeten kunnen worden.

En nogmaals: zowel Stichting van de Arbeid als het Parlement hebben de mogelijkheid om zich eveneens uit te spreken over de gekozen omvang van de beperking.

Duur van de loonmaatregel

De leden van de P.v.d.A.-fractie meenden, dat de voorgestelde tijdsduur van één jaar te lang is. Zij pleitten voor een maximale werkingsduur van 6 maanden met de mogelijkheid van verlenging met nog eens 6 maanden, indien de sociale partners niet tot afspraken kunnen komen over het sociaal-economisch beleid.

Artikel 10, lid 2 Wet op de Loonvorming spreekt over een periode die *niet langer* is dan één jaar. Deze periode kan dus zeer wel korter zijn dan één jaar, indien de noodsituatie niet van dien aard is dat een loonmaatregel gedurende een heel jaar zou dienen te gelden. Hierbij dient verder bedacht te worden, dat intrekking van de loonmaatregel voordat de einddatum is aangebroken altijd tot de mogelijkheden blijft behoren.

Over de voorgestelde constructie van de leden van de P.v.d.A.-fractie merk ik nog het volgende op.

Deze leden zien de loonmaatregel als een adempauze in welke periode de werkgevers- en werknemersorganisaties met inachtneming van de gewijzigde omstandigheden tot nieuwe afspraken kunnen komen. Een acute noodsituatie van de nationale economie zal echter de onderhandelingsruimte minimaal doen zijn, wat het maken van nieuwe afspraken bemoeilijkt. Hiervoor in de plaats komt dan de loonmaatregel die duidelijkheid schept op het loonfront, totdat het systeem van vrije onderhandelingen weer in werking kan treden. Een ingreep in de loonkostenontwikkeling kan voor dit laatste een voorwaarde vormen, ook zal deze eventueel een jaar moeten duren. Dat dit een redelijke periode is wordt overigens unaniem door de SER in zijn advies d.d. 18 februari 1983 onderschreven.

Advisering

Met betrekking tot de in de nota van wijziging voorgestelde verruiming van de adviseringsprocedure tot organisaties die niet in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigd zijn, kan het volgende opgemerkt worden.

De stelling van de leden van de P.v.d.A. als zou de argumentatie ten aanzien van de nota van wijziging niet deugen, berust op een misverstand. Bij wet van 24 juni 1976 (Stb. 346) werd aan de artikelen 2, 5, 6 en 12 Wet op de Loonvorming toegevoegd de zinsnede: «alsmede niet in de Stichting van de Arbeid vertegenwoordigde organisaties van werkgevers en werknemers, welke naar zijn oordeel op centraal niveau hiervoor in aanmerking komen». Dit om in de toekomst gevallen te ondervangen, waarin representatieve organisaties, die niet in de Stichting van de Arbeid zijn vertegenwoordigd, niet zouden kunnen worden gehoord. Op dit moment is van een zodanige situatie geen sprake, doch niet uitgesloten is dat een dergelijke voorziening in de toekomst op enig moment weer een functie vervult.

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