

Ingrijpen in de loonvorming

MR. W. J. P. M. FASE*

Op 18 februari 1980 is bij de Tweede Kamer het wetsontwerp houdende nadere voorzieningen met betrekking tot de totstandkoming van lonen en andere arbeidsvoorwaarden ingediend. Dit wetsontwerp verschaft de regering het instrumentarium om meer permanent dan met de loonmaatregel van 10 januari 1980 is gebeurd, de arbeidsvoorwaardenvorming aan zich te trekken. In dit artikel wordt op de inhoud van het wetsontwerp ingegaan. Daarbij komen alleen de juridisch-technische aspecten aan de orde. Getracht wordt een duidelijk inzicht te geven in het juridische grondmateriaal voor het ingrijpen in de loonvorming. Daartoe wordt eerst de werking van de huidige loonmaatregel uiteengezet.

Vrije loonvorming

Sedert 1970 ligt in de Wet op de loonvorming de vrije loonvorming vast. Partijen bij de collectieve arbeids-overeenkomst dragen zelf de verantwoordelijkheid voor de hoogte van de lonen en het niveau van de andere arbeidsvoorwaarden. Voor het van kracht worden van de cao is geen goedkeuring van een buiten en boven partijen staande instantie vereist, zoals vóór 1970 het geval was. De cao-resultaten moesten van 1945 tot 1963 door het College van Rijksbemiddelaars en vanaf 1963 door de Stichting van de Arbeid zijn goedgekeurd, wilden zij rechtskracht hebben. Wel zijn cao-partijen verplicht de cao bij het Loonbureau aan te melden. De cao kan eerst in werking treden, indien het Loonbureau de ontvangst van de cao-tekst aan partijen heeft bevestigd. Deze bepaling heeft thans tot doel de overheid in staat te stellen op de hoogte te blijven van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in het bedrijfsleven.

Tot 1976 had deze meldingsplicht ook nog een andere functie. De minister van Sociale Zaken had tot dat jaar de bevoegdheid cao-bepalingen onverbindend te verklaren, zolang deze niet in werking waren getreden. De meldingsplicht, te zamen met het voorschrift dat eerst ná bevestiging van de ontvangst van de cao deze in werking trad, stelden de minister in staat deze bevoegdheid uit te oefenen. Aangezien deze bevoegdheid slechts theoretische betekenis heeft gehad, ga ik daarop niet verder in. Interessanter is, dat de Wet op de loonvorming de minister van Sociale Zaken de bevoegdheid geeft om een loonmaatregel af te kondigen, indien naar zijn oordeel het belang van de nationale economie zulks vereist. Deze loonmaatregel moet dan wel gepaard gaan met andere maatregelen, waarbij met name aan prijsbeheersende maatregelen moet worden gedacht. Een dergelijke loonmaatregel heeft een algemene werking. Zij geldt voor alle looninkomens, ongeacht of zij bij cao zijn geregeld, dan wel op individuele basis zijn overeengekomen. Een loonmaatregel treft dus *alle* loontrekkenden. De wijze waarop dit gebeurt, is echter zeer ingewikkeld geregeld; zo ingewikkeld dat slechts zelden publiciteitsmedia erin slagen de inhoud en werking ervan voor hun lezers in begrijpelijke taal te vertalen. Aangezien de portée van de in het wetsontwerp van 18 februari 1980 gedane voorstellen over een loonmaatregel-nieuwe-stijl slechts te begrijpen is, als men het huidige systeem en de feiten ervan kent, wordt, zij het kort, de werking

van de loonmaatregel, zoals die thans nog bestaat, uiteengezet.

De loonmaatregel

Art. 10 e.v. van de Wet op de loonvorming 1970 geven de minister van Sociale Zaken de bevoegdheid gedurende een wettelijk begrensd tijdvak de arbeidsvoorwaardenontwikkeling te bevriezen of te maximeren. Hij kan slechts grenzen aangeven en geen eigen regeling stellen. Het best is de werking van de loonmaatregel duidelijk te maken aan de hand van een schematische uiteenzetting. De wettekst is voor niet-ingewijden (maar evenzeer voor vele doorgewinterde juristen) onleesbaar, zij het dat hij wel correct de bedoeling weergeeft. Die bedoeling moet men evenwel kennen om de tekst te kunnen lezen.

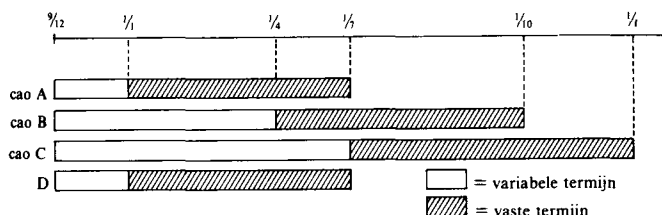
Het tijdvak waarvoor een loonmaatregel geldt, is opgebouwd uit een tweetal aaneensluitende termijnen, de variabele en de vaste termijn. De variabele termijn duurt maximaal één jaar. De werkelijke lengte ervan wordt voor niet cao-looninkomens binnen deze grens door de minister van Sociale Zaken in volle vrijheid bepaald. Voor cao's geeft de Wet op de loonvorming zelf een regeling, waaraan de minister gebonden is. De variabele termijn is de tijd, die verstrijkt tussen de datum van ingang van de loonmaatregel en de overeengekomen datum van het einde van de cao. Hiermee is de betekenis van de kwalificatie „variabel” duidelijk: aangezien niet alle cao's op dezelfde datum expireren (hoewel ca. 70% van de cao's, zo schat ik, per 1 januari afloopt), verschilt deze termijn van cao tot cao. Loopt een cao niet binnen één jaar na het treffen van de loonmaatregel af, dan eindigt de variabele termijn na de hierboven genoemde maximumtijd van één jaar.

Na afloop van de variabele termijn, gaat direct een vaste termijn in, waarvan de lengte door de minister van Sociale Zaken wordt bepaald, maar waarvan de duur, zowel voor cao-looninkomens als niet-cao-inkomens maximaal zes maanden kan zijn en voor alle gelijk moet zijn.

* Wetenschappelijk hoofdmedewerker bij de afdeling sociaal recht van de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Leiden. De auteur promoveerde onlangs op het proefschrift *Vijfendertig jaar loonbeleid in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1980.

Voor cao's betekent dit dat het afsluiten van een nieuwe cao hoogstens zes maanden kan worden opgehouden. Uit het voorgaande volgt, dat een loonmaatregel bij een maximaal gebruik van de termijnen pas na achttien maanden volledig is uitgewerkt. Voor sommige cao's heeft een loonmaatregel een korte werking, voor andere een lange. Visueel is dit in figuur 1 weergegeven voor een drietal cao's, waarvan A op 1 januari afloopt, B op 1 april en C op 1 juli. Er is van uitgegaan, dat op 9 december daaraan voorafgaande (zoals in 1970) een loonmaatregel is getroffen, waarbij de minister van zijn bevoegdheid maximaal gebruik maakt. Volledigheidshalve is eveneens weergegeven de situatie voor niet-cao-lonen, waarbij aangenomen wordt dat het einde van de variabele termijn door de minister op 1 januari is gesteld (D).

Figuur 1. De duur van de loonmaatregel voor verschillende cao- en niet-cao-looninkomens



Als men dit plaatje bekijkt, dan lijkt een loonmaatregel uiterst onbillijk te werken. De ene cao lijkt meer in de tang te worden genomen dan de andere. Dit is slechts schijn. Hoewel de minister van Sociale Zaken zowel gedurende de variabele als de vaste termijn de arbeidsvoorwaardenvorming kan bevriezen of maximeren, pleegt hij zulks alleen gedurende de vaste termijn te doen en laat hij de cao, zolang deze nog loopt, ongemoeid. Art. II van de Wet op de loonvorming biedt hem deze mogelijkheid. Praktisch komt het er dus op neer, dat iedere cao met de loonmaatregel te maken krijgt, nl. een beheersing gedurende de vaste termijn, maar zulks gespreid in de tijd. De betekenis van de variabele termijn van de loonmaatregel is dus niet zo groot, maar deze termijn is wél onmisbaar. De wezenlijke functie van de variabele termijn is, dat het voor cao-partijen onmogelijk gemaakt wordt de inhoud van de cao tussentijds te wijzigen om zich vóór af tegen de gevolgen van de loonmaatregel in te dekken. De loonmaatregel beviest a.h.w. bestaande afspraken. Inhaalronden achteraf zijn uiteraard niet te voorkomen.

Het ingewikkelde systeem heeft een historische achtergrond. Men wilde het ongerief van een loonmaatregel door alle looninkomens laten dragen. Iedereen komt aan de beurt. Bij de loonpauzes, die vóór 1970 werden getroffen, was sprake van een ongelijke behandeling. Bij die loonpauzes (die voor een beperkt aantal maanden golden en inhoudelijk neerkwamen op een verbod van het sluiten van een nieuwe cao) werden slechts die bedrijfstakken geraakt waarvan de cao tijdens de loonpauze afliep. De overige bedrijfstakken bleven buiten schot. Het niet-discriminerende karakter van de loonmaatregel volgens de Wet op de loonvorming betekende een hele verbetering. Aan de loonmaatregel kleven echter ook bezwaren.

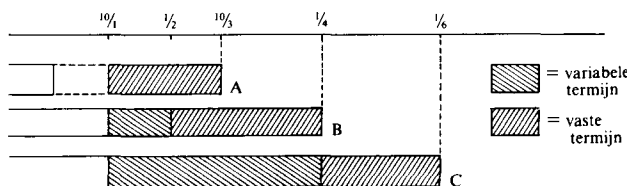
Bezwaren tegen de loonmaatregel

Een direct in het oog springend bezwaar van de loonmaatregel is, dat zij te gespreid in de tijd plaatsvindt. Met name het ingaan van de vaste termijn op voor de afzonderlijke bedrijfstakken en ondernemingen verschillende tijdstippen en soms ver in de toekomst bevredigt niet en — hetgeen erger is — ontmoet bij de betrokkenen weinig begrip. Het doet ook afbreuk aan de effectiviteit van de loonmaatregel: het dempend effect geschiedt druppelsgewijs en werkt wellicht nog door, als het niet meer nodig is. Daarmee komt een tweede bezwaar naar voren. Het intrekken van een

loonmaatregel, voordat hij is uitgewerkt, gaat discriminerend werken. Sommige bedrijfstakken is een matiging opgelegd, andere blijven dan buiten schot. Dat het hier niet om een academisch vraagstuk gaat, bewijst de loonmaatregel van 9 december 1970. Deze werd in augustus 1971 voortijdig door Boersma ingetrokken. Het is niet verwonderlijk, en zeker niet kwalijk te nemen, dat de bedrijfstakken die wél door de loonmaatregel waren getroffen, hun schade inhaalden.

Dit bezwaar doet zich ook gevoelen bij de huidige loonmaatregel van 10 januari 1980. Deze loonmaatregel heeft een vaste termijn van twee maanden. Bij het treffen ervan verklaarde de minister zich bereid de loonmaatregel in te trekken, zodra een centraal akkoord met de sociale partners zou zijn bereikt. Het op deze wijze hanteren van de loonmaatregel is in feite een oneigenlijk gebruik ervan: slechts die cao's worden voor de volle termijn of een gedeelte ervan getroffen, die in de eerste maanden van het jaar zijn geëxpireerd, zoals figuur 2 laat zien. Deze figuur illustreert tevens het wijd verbreide, maar onhoudbare misverstand dat de loonmaatregel op 12 maart 1980 is „uitgewerkt”. Zij is dit pas — theoretisch — op 11 maart 1981. Hierbij moet worden opgemerkt, dat bij uitzondering deze loonmaatregel ook gedurende de variabele termijn ingrijpt en dus een ander karakter heeft.

Figuur 2. De werking van de loonmaatregel van 10 januari 1980



(cao-A expireerde per 1 januari 1980; cao-B expireerde per 1 februari 1980, cao-C expireert per 1 april 1980. Voor niet cao-looninkomens geldt een situatie als bij cao-A)

Een derde bezwaar van de huidige loonmaatregel is, dat de overheid een „overvalstechniek” moet gebruiken. Kondigt zij het treffen van een loonmaatregel tevoren aan (regel is dat vooraf een SER-advies moet worden gevraagd, al kan dit om redenen van spoed achterwege blijven), dan geeft zij cao-partijen de gelegenheid het effect naar de toekomst te verschuiven door snel een nieuwe cao af te sluiten of de looptijd te wijzigen, zodat de vaste (en dus de beheersings-) termijn pas na ca. een jaar ingaat, of in het geheel niet ingaat, als de loonmaatregel voortijdig wordt ingetrokken. Dit speelde dit jaar een rol bij de zuivel-cao en de vleeswaren-cao, die resp. enige dagen en één dag voor het ingaan van de loonmaatregel werden afgesloten. De praktijk leert, dat het treffen van een loonmaatregel na 1 januari, als vele cao's zijn geëxpireerd, daarom grote risico's inhoudt. Ontspringen de zuivel- en vleeswarenindustrie nu de dans? De strijd tussen minister en cao-partijen spitste zich, blijkens de krantenberichten, toe op de vraag, welke arbeidsvoorwaarden feitelijk vóór de inwerkingtreding van de loonmaatregel van toepassing waren (= het aanknopingspunt van een loonmaatregel) en mondde uit in een moeilijk te verteren ongelijke behandeling van week- en maandloners. Een loonmaatregel kan immers een bestaande toestand slechts bevriezen, niet terugdraaien. Wat in deze discussie echter vergeten werd is het feit dat waarschijnlijk noch de ene, noch de andere cao al van toepassing was, omdat het bericht van ontvangst van het Loonbureau nog niet ontvangen was en dus de cao nog niet gold, tenzij de werkgever reeds tot uitbetaling op vrijwillige basis was overgegaan. Ik ga hier verder niet op in. Deze juridische haarkloverij (die best nog een bladzijde lang kan worden doorgezet) toont in ieder geval aan, dat de huidige methodiek van loonbeheersing zeker voor revisie in aanmerking komt.

Een vierde, m.i. belangrijker, bezwaar van de loonmaatregel is, dat de bevoegdheid van de minister zich beperkt tot fixering of maximering van arbeidsvoorwaarden.

Hij kan geen mutatie bindend voorschrijven. Daarom kan een loonmaatregel handhaving van de koopkracht tot een zeker inkomen niet garanderen, maar er de mogelijkheid voor scheppen. Slechts als de minister bindend arbeidsvoorwaardenverbeteringen kan voorschrijven, kan langs die weg koopkrachtbehoud worden gegarandeerd. Dit is zeker een gemis en heeft er mede toe bijgedragen dat bij de oliecrisis in het najaar van 1973, vóór het kalenderjaar 1974, een aparte Machtigingswet inkomensvorming en bescherming werkgelegenheid noodzakelijk werd ten einde de sterkste schouders de zwaarste lasten te doen dragen; bovendien heeft dit gemis er voor gezorgd, dat voor de tweede helft van 1976 de Loonwet tijdelijk werd gewijzigd. Het wetsontwerp, dat aanleiding geeft tot dit artikel, trekt, zoals straks zal blijken, uit deze tekortkoming een les.

Als laatste, althans hier genoemd bezwaar van de loonmaatregel, wijs ik op de inhaalronden, die na afloop van een loonmaatregel plaatsvinden. De vakbeweging dreigt daar thans al mee en gebruikt de inhaalronden tevens als argument om de overbodigheid van de loonmaatregel van 10 januari 1980 aan te tonen. Dit bezwaar raakt de loonmaatregel in het hart: hij is slechts effectief als hij maatschappelijk wordt geaccepteerd. Beheersing van de lonen gedurende een deel van het jaar, waarop de huidige loonmaatregel neerkomt, garandeert niet, dat de gemiddelde loonstijging op jaarbasis wordt getemperd. Zij lokt zelfs een accelererende niveaustijging uit. Daarom is loonbeheersing alleen effectief, als deze het gehele jaar wordt volgehouden en dan nog slechts voor het desbetreffende jaar. Met name daarom ook was in 1974 en 1976 beheersing gedurende het gehele jaar noodzakelijk en is — m.i. in deze optiek terecht — de loonmaatregel van 10 januari 1980 een prélude op een verdere beheersing voor dit jaar. Als voor de rest van dit jaar niet op vrijwillige basis gematigd wordt, rest de overheid, hoe impopulair ook, niets anders dan die matiging af te dwingen, ten einde de collectieve sector tegen een verdere erosie te beschermen. Een niet restrictieve loonvorming in 1980 zou door de indexeringsmechanismen onoplosbare problemen hebben gegeven. Een overheid, die haar verantwoordelijkheid voor het algemeen welzijn onderkent, komt niet onder ingrijpen uit, omdat het enige alternatief een verdere beperking van de collectieve sector is.

Het wetsontwerp van 18 februari

Allereerst moet worden opgemerkt, dat de indiening van het wetsontwerp niet méér beoogt dan de overheid bevoegdheden te geven, waarvan althans deze minister van Sociale Zaken wellicht liever geen gebruik zal maken, maar hoogstwaarschijnlijk wel gebruik zal moeten maken, nu een centraal akkoord voor 1980 erg onwaarschijnlijk lijkt. In ieder geval wil de minister zoveel mogelijk ruimte voor overleg scheppen. Dit blijkt m.i. uit de bepaling van het wetsontwerp (art. III, e), dat de minister van Sociale Zaken de loonmaatregel van 10 januari 1980 kan „uitschuiven”, in die zin dat na het gelijkmaken van het tijdvak (= de variabele plus de vaste termijn) voor alle arbeidsverhoudingen dit tijdvak kan worden opgerekt tot uiterlijk 12 april 1980, hetgeen een maand extra adempauze geeft en dus een maand meer tijd voor overleg. Deze bepaling doet sterk denken aan de medio 1976 voorgestelde bepaling om de loonmaatregel, die vanaf 1 januari 1976 gold, maar voor een aantal bedrijfstakken al op 1 juli 1976 afliep, tijdelijk te verlengen tot 1 augustus 1976 in afwachting van de resultaten van nader overleg. Toen gebeurde hetzelfde als nu wordt voorgesteld. Technisch is deze bepaling ook noodzakelijk. De in de tijd gespreide loonmaatregel wordt geconcentreerd en voor alle bedrijfstakken gesynchroniseerd. Hiermede wordt een basis geschapen voor verdere, maar dan simultane, beheersing.

De kernbepaling van het wetsontwerp is de voorgestelde wijziging van de bepalingen met betrekking tot de loon-

maatregel van de Wet op de loonvorming. Opvallend is dat het niet gaat om een tijdelijke wijziging, zoals in 1976, maar om een blijvende. De toelichting zegt weliswaar dat het om een voorlopige wijziging gaat, daar de regering (erg optimistisch!) medio 1980 het advies van de SER over een Raamwet op de inkomensvorming verwacht, maar zulks wettigt niet de verwachting, dat binnen afzienbare tijd, zeg 1 februari 1981, de Wet op de loonvorming in een inkomensraamwet kan zijn geïncorporeerd, zodat deze nieuwe bevoegdheid kan vervallen. Opmerkelijk blijft, dat het wetsontwerp de minister van Sociale Zaken bevoegdheden geeft ten aanzien van de arbeidsvoorwaardenvorming *zonder enige tijdslimiet*. Hij kan tout court, indien het belang van de nationale economie zulks in samenhang met andere maatregelen vereist, regelen vaststellen betreffende lonen en andere arbeidsvoorwaarden. Dit is een zeer ruime bevoegdheid, overeenkomend met die van de Machtigingswet 1974, zij het dat toen die bevoegdheid slechts een jaar gold. De minister krijgt tevens de bevoegdheid om bij een loonmaatregel naar functie- of inkomensniveau te differentiëren. De Machtigingswet 1974 bood eveneens een dergelijke bevoegdheid. Deze bevoegdheid is noodzakelijk om de koopkracht tot een bepaalde grens te kunnen handhaven. Het verschil met de loonmaatregel-oude-stijl is toch minder groot dan men wellicht zal denken. Deze bood eveneens mogelijkheden tot nivellering, voornamelijk door de maximaal toegestane arbeidsvoorwaardenverbeteringen in nominale bedragen in plaats van in percentages te stellen. Het kardinale verschil tussen de loonmaatregel-oude-stijl en nieuwe-stijl is echter, dat de minister nu nivellering kan afdwingen, waarvan vooral de lagere looninkomens zullen profiteren. Het is denkbaar, dat de minister de loonmaatregel eenzelfde soort inhoud gaat geven als hij de ministeriële regeling van niet-cao-looninkomens onder de Wet beheersing niet-cao-looninkomens gaf: nl. dat hij dwingend de arbeidsvoorwaardenmutaties van lagere-inkomensgroepen voorschrijft en de mutaties van hogere slechts maximeert.

Flexibiliteit

Volgt uit het bovenstaande, dat de uniformiteit en daarmee de rigiditeit van een loonmaatregel in zekere mate kan worden doorbroken, dit is nog meer het geval, omdat het wetsontwerp de minister de bevoegdheid geeft om vrijstellingen en ontheffingen te geven van bepaalde regelingen van de loonmaatregel. Deze vrijstellingsbevoegdheid is zeer ruim geformuleerd. Hij kan vrijstellingen met een algemeen karakter geven, maar deze ook beperken tot afzonderlijke bedrijfstakken. Theoretisch is het zelfs denkbaar een bedrijfstak geheel van de loonmaatregel vrij te stellen. Deze vrijstellingsbevoegdheid is niet zoveel ruimer dan die van het huidige vijfde lid van art. 10 van de Wet op de loonvorming, die de bevoegdheid gaf bedrijfstakken van de loonmaatregel vrij te stellen en dan die van art. 11, die een algemene vrijstelling toestond van reeds bij cao overeengekomen tussentijdse algemene verbeteringen of voor alle looninkomsten ten aanzien van aangewezen arbeidsvoorwaarden.

De ongeclausuleerde vrijstellingsbevoegdheid die thans wordt voorgesteld, geeft de minister in ieder geval voldoende mogelijkheden om aan arbeidsmarktpolitieke problemen in verschillende sectoren tegemoet te komen. De toelichting noemt met name een extra beloning voor vuil en zwaar werk. Vrijstellingen zullen veelal op verzoek gegeven worden, maar kunnen ook ambtshalve door de minister worden gegeven. Naar goed gebruik moet de minister wél het advies van de Stichting van de Arbeid vragen. In de praktijk zal dit betekenen, dat de Stichting van de Arbeid een ruime taak in het loonbeheersingssysteem zal hebben, zoals in feite altijd al het geval is geweest. Opvallend is, dat de Memorie van Toelichting er in alle talen over zwijgt, wat de inhoud van de te treffen loonmaatregel per 12 maart 1980 of uiterlijk 12 april 1980 zal zijn en hoe lang die zal gelden. Dit biedt

echter wel voldoende ruimte tot overleg met de sociale partners, maar het is de vraag of het parlement een blanco cheque aan de regering wil afgeven. Dit laatste vraagt de regering toch. Van de andere kant is het wel zo, dat flexibel beleid alleen mogelijk is bij zo ruim mogelijk geformuleerde bevoegdheden.

Complicaties

Het wetsontwerp beperkt zich niet tot de looninkomens in de particuliere sector, maar voorziet ook in een beheersingssysteem voor overheidspersoneel en onderwijsgevend personeel, dat normaliter — formeel — buiten een loonmaatregel krachtens de Wet op de loonvorming viel. De procedure voor loonbeheersing voor deze categorieën is zwaarder. Niet de minister van Sociale Zaken is bevoegd regelen te stellen, maar de Kroon. Op voorstel van de minister van Binnenlandse Zaken kan bij algemene maatregel van bestuur een salarismaatregel worden getroffen. Hierover behoeven de ministers van Sociale Zaken en van Defensie (voor het militaire personeel) slechts te worden gehoord. Niet wordt geëist, dat met de regeling wordt ingestemd. De Machtigingswet 1974 kende in art. 11 eenzelfde soort regeling. Voor die categorieën van overheidspersoneel, wier salaris bij wet geregeld is (leden van de Raad van State, Algemene Rekenkamer en Rechterlijke Macht) worden geen bevoegdheden gevraagd, hetgeen ook niet kan, omdat de Grondwet regeling van de salarissen bij wet eist, al lijkt het niet onwaarschijnlijk dat ten aanzien van hun salariering een wetsontwerp te verwachten is, zodat ook zij moeten delen in de algemene matiging.

De zaak wordt ook gecompliceerd, omdat bij de Tweede Kamer een wetsontwerp ligt, dat de minister van Sociale Zaken de bevoegdheid geeft om voor de z.g. „trendvolgers”, bepaalde regelingen te stellen (kortingen van 0,3 tot 0,7% van de trendmatige stijging der salarissen). Dit wetsontwerp zal, als het wet wordt, naast de regeling van arbeidsvoor-

waarden op grond van de gewijzigde Wet op de loonvorming staan, maar bij mogelijke strijdigheid voorgaan. Anders ligt het bij het wetsontwerp beheersing niet-cao-looninkomens, dat 30 november 1979 is ingediend en de minister de bevoegdheid geeft regelen te stellen voor niet-cao-looninkomens. Van deze bevoegdheid wordt, zo stelt de toelichting op het wetsontwerp van 18 februari 1980 geen gebruik gemaakt, zolang een loonmaatregel geldt.

Dan bestaat ook nog het initiatiefwetsvoorstel-Kombrink inzake aftopping van de prijscompensatie van 6 december 1979. Als dit wetsontwerp wordt aangenomen, is de minister van Sociale Zaken daaraan uiteraard wel gebonden. Bij een loonmaatregel kunnen wettelijke voorschriften uiteraard niet opzij worden gezet. Al met al begint zo langzamerhand een chaotische situatie op loonvormingsgebied te ontstaan: wettelijke voorschriften en voorschriften bij algemene maatregel van bestuur en bij ministeriële verordeningen bij verschillende ministeriële verordeningen naast elkaar. Dat de wetgever ook enigszins problemen voorziet blijkt wel uit het feit, dat het wetsontwerp uitdrukkelijk bepaalt, dat voor werknemers, voor wie een algemene maatregel van bestuur geldt, de loonmaatregel-nieuwe-stijl niet geldt. Onder bepaalde omstandigheden zou het anders denkbaar zijn, dat zij aan twee beheersingssystemen zouden worden onderworpen, waarbij niet zonder meer de regel behoeft te gelden dat de algemene maatregel van bestuur gaat boven de loonmaatregel, als zijnde wetgeving van hogere orde. Zij behoeven immers niet dezelfde materie te regelen. M.i. is een en ander een bewijs te meer dat een geïntegreerde Raamwet op de inkomensvorming hoogst noodzakelijk wordt.

Slotopmerkingen

Het wetsontwerp geeft een nieuw beheersingssysteem van de loonvorming. Het belangrijkste is, dat het een simultaan ingrijpen in alle lonen en ambtenarensalarissen mogelijk maakt. Dit is een vooruitgang. De voorgestelde loonmaatregel-nieuwe-stijl heft vele bezwaren van de oude loonmaatregel op: zij is niet gespreid in de tijd, geeft de minister de bevoegdheid arbeidsvoorwaardenverbeteringen dwingend voor te schrijven en biedt differentiatiemogelijkheden om in specifieke situaties aan legitieme verlangens tegemoet te komen. In zoverre voldoet de loonmaatregel aan de suggesties, die ik onlangs in mijn proefschrift deed. Een bezwaar vind ik echter, dat aan de minister een in tijd ongelimiteerde bevoegdheid wordt gegeven. Ik acht het ten minste noodzakelijk te bepalen, dat een loonmaatregel-nieuwe-stijl een maximumtermijn kent, bij voorkeur één jaar. Een tweede, minstens zo zwaarwegend bezwaar vind ik, dat de loonmaatregel-nieuwe-stijl een mengeling bevat van inkomenspolitieke en conjuncturele elementen. Ik vind het volstrekt onjuist, dat de minister niet behoeft uit te gaan van de bestaande feitelijk van toepassing zijnde arbeidsvoorwaarden en daarop voort moet bouwen. De tekst van art. 10 van de Wet op de loonvorming, zoals die gaat luiden, staat in tegenstelling tot de oude tekst de minister toe, met voorbijgaan van de feitelijke verhoudingen, het loongebouw te reconstrueren. Dit vind ik voor een sociaal-economisch instrument een te royale bevoegdheid die slecht past in inkomenspolitieke wetgeving. Daarin behoren voldoende waarborgen te zijn opgenomen, dat de overheid alleen met instemming van de sociale partners kan handelen. Deze waarborgen ontbreken in de Wet op de loonvorming. Al zal het in de praktijk zo'n vaart niet lopen, het lijkt mij toch wenselijk, dat art. 10 van de Wet op de loonvorming, zoals dat zal gaan luiden wordt geamendeerd in die zin, dat de minister slechts wijzigingen van bestaande arbeidsvoorwaardenniveaus mag regelen. Dit was ook goed gebruik onder de Wet beheersing niet-cao-looninkomens 1978. Een wenselijke toevoeging is eveneens dat een loonmaatregel slechts geldt voor ten hoogste één jaar. Op deze wijze wordt voorkomen, dat op basis van de nieuwe wettekst een geleide loonpolitiek voor langere tijd opnieuw kan worden ingevoerd, als de totstandkoming van de Raamwet op de inkomensvorming op zich laat wachten.

Wil Fase