

# Overheid & Arbeid

‘Grand Design’

*Een onderzoek naar processen van  
normalisering en decentralisering in de  
arbeidsverhoudingen voor  
overheidspersoneel in de periode  
1990-2000*

*door K.M. Becking*

CAOP

Centrum Arbeidsverhoudingen

PUBLICATIREEKS OVERHEID & ARBEID



2001-16



---

Het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel vervult in het overleg tussen overheidswerkgevers en centrales van overheidspersoneel een initiërende en ondersteunende functie. Daarnaast zijn in het centrum onder meer ondergebracht het secretariaat van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst, de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, de Stichting Albedaleerstoel en de Ien Dales Leerstoel. De leerstoelen richten zich op thema's die verwant zijn aan overheid en arbeid.

Het arbeidsvoorwaardenbeleid, de inrichting van de collectieve sector en de inrichting van de arbeidsorganisaties in die sector verkeren momenteel in een enerverend veranderingsproces.

De serie Overheid & Arbeid beoogt een platform voor discussie, meningsvorming en informatie te zijn. Zo zullen de adviezen van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst in geannoteerde vorm in deze serie worden uitgegeven, maar zullen ook gevraagde en ongevraagde essays over het arbeidsvoorwaardenbeleid en veranderingen in de arbeidsorganisaties in de collectieve sector voor uitgave in aanmerking komen. Bijdragen kunnen worden ingediend bij het secretariaat van de redactiecommissie.

Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel  
Postbus 556  
2501 CN Den Haag  
Lange Voorhout 13  
Telefoon (070) 376 57 11  
Fax (070) 345 75 28



---

# Overheid & Arbeid

## 'Grand Design'

---

*Een onderzoek naar processen van  
normalisering en decentralisering in de  
arbeidsverhoudingen voor  
overheidspersoneel in de periode  
1990-2000*

*door K.M Becking*



## Centrum Arbeidsverhoudingen (CAOP)

Sinds de privatisering (1995) beschikken de sociale partners binnen de publieke sector over een onafhankelijk ondersteuningsinstituut dat zich op procesbegeleiding van de arbeidsverhoudingen binnen de publieke sector heeft toegelegd; het CAOP. Jaarlijks vinden hier honderden CAO-besprekingen, zittingen van bezwaar-, beroeps- en bedrijfscommissies, sectorraden en opleidings- en onderzoeksbijeenkomsten plaats.

Opdrachtgevers profiteren van kennis en kunde op gebieden als verslaglegging, geschilbeslechting, beheersing van overlegprocessen, medezeggenschap, functiewaarderingsonderzoek en fondsenbeheer. Door middel van verschillende ICT-toepassingen zorgt het CAOP ervoor dat haar expertise op het terrein van arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaardenvorming voor haar opdrachtgevers en andere spelers op dit terrein toegankelijk is.

Deze uitgave is mogelijk gemaakt door de Stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel en is onderdeel van de publicatiereeks Overheid en Arbeid.

Vormgeving en Lay-out: Paul Pleijs

Fotografie: Peter Brand

Druk: Kerckebosch bv, Zeist

ISBN 90-805848-4-3

© 2001, Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel / K.M. Becking

Behoudens uitzonderingen door de Wet gesteld mag zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende(n) op het auteursrecht niets uit deze uitgave worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, of anderszins, hetgeen ook van toepassing is op de gehele of gedeeltelijke bewerking.

De uitgever is met uitsluiting van ieder ander gerechtigd de door derden verschuldigde vergoedingen van kopiëren, als bedoeld in artikel 17 lid 2, Auteurswet 1912 en in het K.B. van 20 juni 1974 (Stb. 351) ex artikel 16b Auteurswet 1912, te innen en/of daartoe in en buiten rechte op te treden.

Copyright reserved. Subject to the exceptions provided for by law, no part of this publication may be reproduced and/or published in print, by photocopying, on microfilm or in any other way without the written consent of the copyright holder(s); the same applies to whole or partial adaptations.

The publisher retains the sole right to collect from third parties fees payable in respect of copying and/or take legal other action for this purpose.



---

# ‘Grand Design’

*Een onderzoek naar processen van  
normalisering en decentralisering in de  
arbeidsverhoudingen voor  
overheidspersoneel in de periode  
1990-2000*

*Dynamic industrial relations in the  
Dutch public sector  
(with a summary in English)*

## Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de  
Universiteit Utrecht op gezag van de Rector Magnificus,  
Prof. dr. H.O. Voorma, ingevolge het besluit van het  
College voor Promoties in het openbaar te verdedigen  
op dinsdag 25 september 2001 des ochtends  
te 10.30 uur

door

**Koen Martijn Becking**

geboren op 3 november 1969 te Alphen aan den Rijn



---

Promotor:

Prof. dr. W.J. Dercksen  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Universiteit Utrecht

Co-promotor:

Prof. H.J.L. Vonhoff  
Emeritus-hoogleraar Albeda-leerstoel  
Erasmus Universiteit Rotterdam



Voor Maïke







Op 27 juni 2001 een persbericht: van de sociale partners bij de overheid, verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP).  
Titel: *'aanbeveling van de ROP aan de sectoren inzake de arbeidsmarkt van de overheid: investeren in mensen'*. De ROP stelt dat het voor de kwaliteit van het overheidsapparaat essentieel is dat de arbeidsvoorwaardenruimte van de overheid toereikend is om blijvend te kunnen investeren in de mensen die er werken. De overheid, zo stelt de Raad, is een aantrekkelijke werkgever. De aantrekkingskracht van de overheid moet behouden worden en op onderdelen vergroot. Dit kan onder meer door innovatie, scholing en 'employability', een goede balans tussen arbeid en privé-leven en werkdrukvermindering. Onderwerpen die uitgewerkt kunnen worden in het *georganiseerd overleg* tussen de sociale partners in de overheidssectoren.

Mijn eerste ervaring met georganiseerd overleg is een vergadering van het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA). De secretaris van dat overleg, Theo Dragt, stelt me in 1991 voor aan de voorzitter van het CGOA, wijlen minister Dales van Binnenlandse Zaken. Dales schudt me de hand: 'zo, dus jij komt hier eens kijken, heel goed, dit is een interessant werkterrein en er valt nog veel te leren!'

Die 18e december 1991 bespreken Dales en topambtenaar Pont met de overheidsvakbeweging de invoering van een nieuw overlegstelsel voor de overheid. Uitgaande van de principereidheid van de centrales van overheidspersoneel akkoord te gaan met de invoering van een nieuw overlegstelsel, wordt besloten nog enkele punten uit te werken en te bezien of het *sectorenmodel* op 1 april 1993 ingevoerd kan worden. Dit betekent de invoering van gedecentraliseerd overleg over arbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel: de overheid wordt opgesplitst in acht sectoren. Niet langer zal sprake zijn van vaststelling van de arbeidsvoorwaarden van bijna een miljoen ambtenaren op één centraal niveau.

Decentralisering van het overleg leidt tot spreiding van de macht die tot dan toe op het centrale niveau geconcentreerd is. De overheidsvakbeweging stemt echter niet zonder voorwaarden in met deze *sectoralisatie* van het overleg. Zij wil in ruil voor het spreiden van de macht een akkoord over de privatisering van het Algemeen Burgerlijk pensioenfonds (Abp) en de invoering van marktconforme medezeggenschap voor overheidspersoneel in de vorm van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR). Dales en Pont behandelen deze majeure onderwerpen in onderlinge samenhang. Het 'Grand Design' van Dales en Pont omvat decentralisering van het overleg, privatisering van het Abp, marktconforme sociale zekerheid, invoering van de WOR en privatisering van het secretariaat van het CGOA in de vorm van het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP). Over deze onderwerpen wordt eind 1992 in een *package-deal* met de overheidsvakbeweging overeenstemming bereikt.



Het feit dat ik bij die vergadering in 1991 aanwezig kan zijn is te danken aan Nol Reuser: als onderhandelaar namens het Ambtenarencentrum ook bij de vergadering aanwezig. Nol belt op verzoek van collega-vakbondsonderhandelaar Hennie Becking de directeur van het CAOP, de heer Theo H. Dragt. Dit leidt tot een boeiende stageplaats in Den Haag. Door de interessante werkomgeving van het CAOP rond ik mijn studie snel af en verdiep me in de wondere wereld van het openbaar bestuur, en in het bijzonder van de arbeidsverhoudingen bij de overheid. Na mijn afstuderen in 1992 als politicoloog aan de Universiteit van Amsterdam begin ik vrij snel aan de opzet van dit proefschrift.

Bij het CAOP ontmoet ik inspirerende mensen, zoals de hoogleraren Albeda en Vonhoff, die veel betekenen voor de publieke arbeidsverhoudingen. Theo Dragt is niet alleen directeur van het CAOP, hij vervult ook in personele unie de functie van secretaris van het CGOA en van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC). Later kan ik onder meer als plv. secretaris van de AAC met deze mensen samenwerken. Met professor Fortuyn maak ik plannen voor een promotie-onderzoek en ontdek dat het tripartite overleg tussen overheid, werkgevers en werknemers een extra dimensie heeft doordat de overheid zowel *werkgever* als *wetgever* is. Dit leidt soms tot lastige situaties voor een minister die in de ministerraad medeverantwoordelijk is voor concept-wetgeving, maar als werkgever vertegenwoordigd in de ROP andere belangen heeft.

Mijn loopbaan begint bij het directoraat-generaal Rechtspleging van het ministerie van Justitie: aan werkgeverszijde van het sectoroverleg Rechterlijke Macht (SORM). Al snel volgt een nieuwe stap richting CAOP. Niet alleen het CAOP als organisatie groeit snel: ook mijn kennis en ervaring nemen toe. Eind 1999 rond ik aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) de tweejarige postdoctorale opleiding voor managers in de publieke sector af. Daarop volgt benoeming tot adjunct-directeur van het CAOP.

Professor Willem Dercksen volgt Pim Fortuyn op als promotor. In 2000 houdt ik Dercksen voor: 'eigenlijk zou ik gewoon drie maanden achter mijn bureau moeten gaan zitten en het boek schrijven.' 'Tja', zei hij: 'waarom doe je dat dan niet?' De schrijfperiode die volgt wordt mede benut om me te oriënteren op een nieuwe werkomgeving die gevonden wordt in het, op tijdelijke basis, uitvoeren van opdrachten voor de (rijks)overheid.

Professor Albeda geeft in zijn afscheidsrede in 1995 aan de Rijksuniversiteit Limburg aan dat de beide nieuwe hoogleraren op de Albeda-leerstoel, Vonhoff en Wilke, 'een nog nauwelijks ontgonnen doch zeker breed veld van onderzoek en wetenschappelijke ontwikkeling voor zich hebben liggen'. De Albeda-leerstoel rekent studie van de arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid tot zijn terrein. Dit proefschrift levert wellicht een bescheiden bijdrage aan dit interessante onderzoeksveld.



In dit onderzoek zijn beperkingen aangebracht: ingegeven door de omvang van de problematiek - zoals de regeling van pensioenen en sociale zekerheid - of omdat met een verwijzing naar ander werk volstaan kan worden. Soms is aan onderwerpen slechts summier aandacht besteed omdat het de onderzoekscapaciteit overstijgt: de positie van hogere ambtenaren, de ontwikkeling van de Algemene Bestuursdienst (ABD), de problematiek van de zelfstandige bestuursorganen en de positie van gemeenten, provincies en waterschappen.

Bijzondere dank gaat uit naar prof.dr. W.J. Dercksen. Zijn enthousiasme en scherpzinnige commentaar zijn waardevol, en zijn kritische houding maakt reflectie noodzakelijk. In onze e-mailcorrespondentie heeft hij op zeker moment commentaar op mijn stijl. Het doet me denken aan de briefwisseling tussen Anton Tsjechov en Maxim Gorki (Hoogland en Van Klaveren, Amsterdam 2000). Ik mail Willem een citaat waarin de wijze Tsjechov in een brief van 2 januari 1900 reageert op het werk van de jongere Gorki: 'Had ik u al geschreven, dat ik uw verhaal *De wees* erg goed vond en dat ik het aan voortreffelijke voordragers in Moskou heb gestuurd? (...) Had ik u geschreven dat ik in uw derde deel *Mijn reisgezel* erg goed vond? Dat is van dezelfde kracht als *In de steppe*. Ik zou, als ik u was, het beste uit de drie delen kiezen en die in één deel van een roebel uitgeven - dat zou werkelijk iets van opmerkelijke kracht en kwaliteit zijn. Terwijl nu in de drie delen alles een beetje door elkaar loopt, er staan geen zwakke dingen in, maar het is alsof die drie delen niet door één auteur geschreven zijn maar door zeven - een teken dat u nog jong bent en nog niet uitgekristalliseerd (...)'.<sup>1</sup>

Bijzondere dank ook aan prof. H.J.L. Vonhoff. In zijn 'Vind ik wat ik vond?, kanttekening en opvattingen' (1997) schrijft hij mij een opdracht: 'Vinden blijft een activiteit die zo vernieuwend is dat het blijft boeien, het volgt immers op zoeken'. Vonhoffs grote kennis van staatkundige vormgeving in Nederland en even zo grote politieke en bestuurlijke ervaring deelt hij met genoegen, hetgeen mij inspireert. Het helpt, als ik hem bel, en hij reageert met dat prachtige timbre in zijn stem: 'Ah, heer Becking, hoe gaat het?'

Studeren in Amsterdam en werken in Den Haag: bij mijn aankomst in Den Haag schrijft Theo Dragt op een ansichtkaart: 'welkom in het Haegsche'. Van Theo leer ik de betekenis kennen van het adagium 'arbeidsverhoudingen zijn machtsverhoudingen'. Zijn passie voor het openbaar bestuur is groot en die vertaalt hij in een voor mij stimulerende en prikkelende werkwijze. Ik dank hem speciaal voor zijn commentaar op het manuscript en voor de mogelijkheid dat deze dissertatie verschijnt in de belangwekkende publicatiereeks 'Overheid en Arbeid'.



Dank aan Jelle Brinkman, Yvo van Marle, Emir Quandus, Ronald Verschuur en Paul Pleijs voor correctiewerk, voorbereiding van de verdediging, vertaling van de samenvatting en vormgeving.

De laatste loodjes van dit onderzoek zijn ook de laatste loodjes voor broer Joost en zijn Jolanda: mijn nichtje Isa Luna wordt geboren op 13 juni 2001 tijdens de herziening van hoofdstuk 5. Ze heeft het goed getroffen.

Ik houd van mijn ouders. Om wie ze zijn en wat ze in mijn leven betekenen. Het zijn mensen met ervaring in onderwijs en zorg. Mijn vaders inzichten over opvoeden vat hij graag samen: 'de meeste mensen worden niet dankzij, maar ondanks de opvoeding volwassen' of 'opvoeden is jezelf overbodig maken'. Hij overdrijft graag in bescheidenheid.

Koen Becking,  
Leidschendam, juli 2001



1

## Inleiding

*pagina 1*

- 1.1 Probleemstelling . . . . . 4
- 1.2 Onderzoeksvragen . . . . . 5
- 1.3 Onderzoeksmethoden . . . . . 6
  - Interviews . . . . . 6
  - Enquête . . . . . 8
  - Rapporten, verslagen, cao-analyse en observatie . . . . . 8
- 1.4 Leeswijzer . . . . . 9

2

## Overheid, arbeidsverhoudingen en overleconomie

*pagina 11*

- 2.1 Inleiding: de leer van de arbeidsverhoudingen . . . . . 11
  - 2.1.1 Analyse van het kapitalisme . . . . . 11
  - 2.1.2 Personeelsmanagement . . . . . 12
  - 2.1.3 Vakbonden en georganiseerd overleg . . . . . 12
  - 2.1.4 Verzorgingsstaat . . . . . 13
- 2.2 De overheid. . . . . 13
  - 2.2.1 Definities . . . . . 13
  - 2.2.2 Historisch inzicht betekenis overheid . . . . . 14
    - Kapitalisme contra de staat . . . . . 14
    - Kapitalisme gestuurd door de staat . . . . . 15
    - Kapitalisme in plaats van de staat . . . . . 15
  - 2.2.3 De overheid als facilitator . . . . . 16
  - 2.2.4 Normatieve uitgangspunten . . . . . 17
  - 2.2.5 Privatisering en zelfstandiging . . . . . 18
- 2.3 Overleconomie. . . . . 20
  - 2.3.1 Corporatisme en pluralisme . . . . . 20
  - 2.3.2 Ontwikkeling Nederlands corporatisme . . . . . 21
    - Ingroei van de vakbeweging . . . . . 22
    - Geleide loonpolitiek . . . . . 22
    - Beheersing van de lonen . . . . . 22
    - Onderhandelende overleconomie . . . . . 23
  - 2.3.3 Kenmerken Nederlandse overleconomie . . . . . 23
  - 2.3.4 Zoeken naar een nieuw evenwicht . . . . . 25
    - Akkoord van Wassenaar . . . . . 26
    - Een Nieuwe Koers . . . . . 27
    - Agenda 2002 en Er is meer nodig . . . . . 27
    - Afronding . . . . . 28
- 2.4 Introductie overheid en arbeidsverhoudingen . . . . . 28
  - 2.4.1 Overheidstaken . . . . . 29
  - 2.4.2 Werkgever en wetgever . . . . . 29
  - 2.4.3 Ontwikkeling arbeidsorganisatie . . . . . 30



### 3

## Theorie van de arbeids- verhoudingen

*pagina 33*

3.1	Inleiding . . . . .	33
3.2	Systeemdenken . . . . .	33
3.2.1	Systeemleer . . . . .	33
3.2.2	Contingentiebenadering . . . . .	35
3.2.3	Netwerk- en besluitvorming . . . . .	35
3.3	Model van Dunlop . . . . .	36
3.3.1	Systeem van arbeidsverhoudingen . . . . .	36
	Variabelen en omgevingsfactoren . . . . .	37
	Regels en ideologie . . . . .	38
	Kenmerken theoretisch model . . . . .	39
3.3.2	Besluitvorming op drie niveaus . . . . .	40
	Procesvariabelen . . . . .	40
	Rollen, posities en keuzevrijheid . . . . .	41
3.3.3	Strategische keuzebenadering . . . . .	43
3.3.4	Beperkte rationaliteit . . . . .	46
3.4	Internationaal perspectief . . . . .	47

### 4

## Normalisering

*pagina 53*

4.1	Inleiding . . . . .	53
4.2	Bijzondere positie overheid . . . . .	54
4.3	Ambtelijke status . . . . .	54
4.4	Inhoud rechtspositie . . . . .	58
4.4.1	Aanstelling . . . . .	58
4.4.2	Ontslagrecht . . . . .	59
4.4.3	Rechtsbescherming . . . . .	60
4.4.4	Bezoldiging . . . . .	61
4.4.5	Pakketvergelijking . . . . .	61
4.4.6	Pensioen en sociale zekerheid . . . . .	63
4.5	Ontwikkeling gelijkwaardige overlegverhoudingen . . . . .	64
4.5.1	Oorsprong collectief overleg . . . . .	65
4.5.2	Van overleg naar onderhandeling met overeenstemming . . . . .	66
4.5.3	Weinig vorderingen tot 1980 . . . . .	66
4.5.4	Europees Sociaal Handvest . . . . .	67
4.5.5	Werkgroep ASIO . . . . .	68
4.5.6	Werkgroep Overlegstelsel . . . . .	69
4.6	Machtsruil als basis voor een nieuw overlegstelsel . . . . .	71
4.6.1	Schets voor een nieuw overlegstelsel . . . . .	71
4.6.2	Werkgroep Rood . . . . .	73
4.7	Het 'Grand Design' van Ien Dales . . . . .	74



4.7.1 Sectoralisatie van het overleg . . . . .	76
4.7.2 Abp-complex . . . . .	76
4.7.3 Protocol sectoralisatie . . . . .	79
Decentrale overlegstructuur. . . . .	79
Overeenstemmingsvereiste . . . . .	80
4.7.4 Privatisering CAOP. . . . .	81
4.7.5 Overeenkomst ROP . . . . .	81
4.8 Marktconforme medezeggenschap . . . . .	82
4.8.1 Uitzonderingen en bijzondere bepalingen. . . . .	82
4.8.2 Vergelijkbare vraagstukken. . . . .	84
4.9 Geschillenregeling: AAC . . . . .	86
4.9.1 Taak, samenstelling en werkwijze AAC. . . . .	86
4.9.2 Functies en betekenis in de praktijk . . . . .	88
Zorgvuldigheid, open en reëel overleg . . . . .	89
Rechtvaardiger overlegstelsel . . . . .	90
Pacifiatie van verhoudingen. . . . .	90
Socialisatie van actoren . . . . .	90
Verbeterde kwaliteit overheidsbestuur . . . . .	90
4.9.3 Gevolgen AAC voor normalisering. . . . .	91
4.9.4 Conclusie . . . . .	91
4.10 Stakingsrecht . . . . .	92
4.10.1 Stakingsverbod . . . . .	92
4.10.2 Stakingsrecht voor ambtenaren . . . . .	92
4.10.3 Conclusie stakingsrecht . . . . .	94
4.11 Conclusies. . . . .	94

5.1 Inleiding . . . . .	99
5.2 Decentralisering en lokalisering . . . . .	101
5.3 Motieven voor decentralisering. . . . .	103
5.4 Lokalisering: Onderwijs en Wetenschappen. . . . .	105
5.5 Coördinatie en afstemming . . . . .	107
5.5.1 Overheidswerkgevers en overheidsvakbeweging. . . . .	108
5.5.2 Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid . . . . .	111
Taak en samenstelling. . . . .	111
Functioneren . . . . .	112
5.6 De sectoren . . . . .	114
Sector Rijk . . . . .	117
Sector Onderwijs. . . . .	118
HBO, WO, Onderzoeksinstituten en AZ . . . . .	118
Sector Defensie . . . . .	118
Sector Politie. . . . .	119
Sector Rechterlijke Macht . . . . .	119
Gemeenten, Provincies en Waterschappen . . . . .	119



5.7	Financiering	120
5.8	Cultuur	123
5.9	Maatwerk in arbeidsvoorwaarden	124
5.9.1	Primaire arbeidsvoorwaarden	128
5.9.2	Secundaire arbeidsvoorwaarden	133
	1993-1995	134
	1995-1999	136
	1999-2001	140
	Conclusie secundaire arbeidsvoorwaarden	145
5.9.3	Nieuw thema: arbo	145
5.9.4	Conclusie over maatwerk	147
5.10	Evaluaties nieuw overlegstelsel	147
5.10.1	Evaluatie ROP 1996 en kabinetsstandpunt	148
	Evaluatie ROP 1996	148
	Kabinetsstandpunt 1996	150
5.10.2	Evaluatie ROP 1999 en kabinetsstandpunt	151
	Evaluatie ROP 1999	151
	Kabinetsstandpunt 2001/2002	153
5.10.3	Conclusie evaluaties nieuw overlegstelsel	154
5.11	Conclusies	154

## 6

### Slotbeschouwing

*pagina 159*

6.1	Inleiding	159
6.2	Contractstelsel	161
6.3	Tweezijdige arbeidsovereenkomst	162
6.4	Cao-systeem	166
	Resterende verschillen	167
	Budgetrecht	168
	Sociale partners	170
6.5	Decentralisering en beheersing	171
6.6	Conclusies en beantwoording probleemstelling	175
6.7	Tot slot	178

Bijlage 1	Lijst van figuren	183
Bijlage 2	Lijst van geïnterviewden	185
Bijlage 3	Overzicht ROP-adviezen	189

Summary	191
---------	-----

Geraadpleegde literatuur	197
Zakenregister	211

Curriculum Vitae	219
------------------	-----







*Ien Dales: 'Grand Design'. (p. 74 e.v.)*



Bij het schrijven van *Een man zonder eigenschappen* zal Robert Musil niet direct aan het Nederlandse overheidspersoneel gedacht hebben. *‘Als je goed door open deuren wilt komen’*, zo schrijft hij op pagina 20 van zijn levenswerk, *‘moet je rekening houden met het feit dat ze vaste posten hebben: dit principe (...) is eenvoudig een eis van werkelijkheidszin’*. *‘Maar als werkelijkheidszin bestaat’*, zo vervolgt hij, *‘en niemand zal eraan twifelen dat deze bestaansrecht heeft, dan moet er ook iets bestaan dat je mogelijkheidszin kunt noemen’*. *Wie dit bezit zegt bijvoorbeeld niet: hier is dit of dat gebeurd, zal gebeuren, moet gebeuren; maar hij bedenkt: hier zou, moet, of had iets kunnen gebeuren, en als je hem dan van het een of ander uitlegt dat het is zoals het is, dan denkt hij: ach, het zou waarschijnlijk ook anders kunnen zijn’*.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Musil, R., *De man zonder eigenschappen*, Meulenhoff, Amsterdam, 1999

Een beschrijving, analyse en beoordeling van de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen van het overheidspersoneel is vermoedelijk het best gediend met elementen van beide benaderingswijzen. Werkelijkheidszin helpt bij een correcte beschrijving van de ontwikkelingen in de periode 1990-2000. Mogelijkheidszin biedt een breder perspectief: het geeft ruimte om alternatieven in verleden en toekomst te onderzoeken. Waarom maken actoren in de arbeidsverhoudingen bij de overheid die en die keuze, en had het ook anders gekund? Kan het in de toekomst anders? Doel van dit onderzoek is de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen bij de overheid in de periode 1990-2000 te beschrijven, te analyseren en te beoordelen. Op grond daarvan worden mogelijkheden voor de toekomst onderzocht.

De ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel zijn als een spannend jongensboek: vol van intrigerende omgevingsfactoren en heel bijzondere hoofdpersonen. Voor volwassenen kan het nog interessanter worden als ook de machtsvraag aan de orde komt: arbeidsverhoudingen zijn machtsverhoudingen. In de machtsverhouding tussen de overheid enerzijds en de overheidsvakbeweging anderzijds is in de periode 1990-2000 veel veranderd. De wens tot vergroten van de gelijkwaardigheid van de positie van de vakbeweging ten opzichte van de machtige overheidswerkgever is door de overheidsvakbeweging lang gekoesterd. Die gelijkwaardigheid wordt aan het einde van de vorige eeuw gerealiseerd door ruil van machtsposities.

De overheid committeert de overheidsvakbeweging begin jaren tachtig aan veranderingen in de rechtspositie voor overheidspersoneel door de invoering van het overeenstemmingsvereiste. Dit betekent dat regelingen waaraan individuele ambtenaren rechten kunnen ontleen niet gewijzigd of ingevoerd kunnen worden als daarover geen overeenstemming bestaat met een meerderheid van de centrales van overheidspersoneel. De overheid wordt in die jaren ook gedwongen tot een onderhandelingspositie door de uitspraken van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC). Deze commissie vervult vanaf 1984 een hefboomfunctie in de realisering van een gelijkwaardige positie tussen overheid en overheidsvakbeweging door bij herhaling de



ongelijkwaardigheid te benadrukken, eisen aan het overleg te stellen en de overheid te dwingen met argumenten te komen alvorens veranderingen, meestal verslechtingen, in de rechtspositie voor ambtenaren door te voeren.

Een kernvraag van dit onderzoek is: wat rechtvaardigt een bijzondere positie van ambtenaren? Een andere kernvraag is: welke vertaling dient deze bijzondere positie te krijgen in het arbeidsvoorwaardenbeleid voor ambtenaren?

De ambtelijke status wordt door de voorstanders verdedigd op grond van hun opvatting over de bijzondere positie van de overheid. De overheid is werkgever én wetgever. Die bijzondere positie betekent dat aan ambtenaren onder bijzondere omstandigheden bijzondere eisen gesteld kunnen worden. Deze eisen hebben betrekking op gehoorzaamheid en beschikbaarheid: denk bijvoorbeeld aan defensie en politie. Een ander argument om de ambtelijke status te handhaven is het feit dat de overheid geen marktpartij is. Er is derhalve geen alternatief voor dienstverlening door de overheid.

Tegenstanders van handhaving van de ambtelijke status menen dat de bijzondere positie van de overheid niet veel meer inhoudt dan een lang vervlogen en schimmig gedachtengoed over begrippen als 'de staat' of 'de overheid'. De eenzijdige ambtelijke aanstelling die op grond van de ambtelijke status gerechtvaardigd wordt, is door deze redenering niet langer noodzakelijk.

In dit boek wordt de opvatting verdedigd dat argumenten voor handhaving van de ambtelijke status niet overtuigen. De individuele en collectieve rechtspositie van ambtenaren kan genormaliseerd worden. Met andere woorden: gelijk geschakeld aan de marktsector. Dit doet niets af aan het feit dat de overheid een bijzondere werkgever blijft.

Als de stelling juist is dat de ambtenaar een gewone werknemer is die aan dezelfde eisen moet voldoen als werknemers in het bedrijfsleven, lijkt er weinig aanleiding om de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren niet ook gelijk te laten zijn aan die van werknemers in de marktsector. Deze gedachte is ook ingegeven door het feit dat de arbeidsmarkt het noodzakelijk maakt concurrerende arbeidsvoorwaarden te bieden. De arbeidsmarkt staat al te grote verschillen in arbeidsvoorwaarden voor werknemers en ambtenaren niet toe, omdat de overheid of het bedrijfsleven dan niet over voldoende goed gekwalificeerd personeel kan beschikken. Dit brengt belangrijke dienstverlening in de publieke sector als zorg, onderwijs en veiligheid in gevaar.

Tenslotte kan ook de manier waarop de arbeidsvoorwaarden tot stand komen *genormaliseerd* worden. Op het terrein van de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming wordt de opvatting verdedigd dat ook hier gelijkschakeling met de marktsector kan plaatsvinden. Dit kan door invoering van een cao-systeem zoals dat in de marktsector gebruikelijk is. Bij de overheid



is ter compensatie van de eenzijdigheid in het overlegstelsel - de overheidsvakbeweging verkeerde niet in een gelijkwaardige positie als de overheidswerkgever - het overeenstemmingsvereiste ingevoerd. Doordat de gelijkwaardigheid tussen de partijen is toegenomen, ook in dit opzicht zijn de verhoudingen genormaliseerd, kan het overeenstemmingsvereiste worden afgeschaft na invoering van een cao-systeem.

Behalve *normalisering* van de arbeidsverhoudingen bij de overheid heeft zich in de laatste decennia van de vorige eeuw nog een belangrijk proces voltrokken: *decentralisering* van de arbeidsvoorwaardenvorming. Het proces van decentralisering leidt in 1993 tot overleg op het niveau van acht overheidssectoren. Gedecentraliseerd overleg komt in de plaats van centraal overleg. Het decentrale overlegstelsel wordt ingevoerd onder de titel *sectorenmodel*. Behalve spreiding van de macht, is maatwerk een belangrijk motief voor decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor het overheidspersoneel. Maatwerk in arbeidsvoorwaarden betekent dat beter dan voorheen ingespeeld wordt op de sectorspecifieke situatie. De sectorwerkgevers zijn gebaat bij maatwerk omdat het de concurrentiepositie op de arbeidsmarkt kan vergroten.

Het pleidooi voor een contractstelsel heeft betrekking op drie onderdelen: de individuele rechtspositie van ambtenaren, de collectieve rechtspositie en de uitvoering van overheidstaken in combinatie met vernieuwing in de publieke dienst.

Op individueel niveau wordt in een contractmodel niet langer eenzijdig een ambtelijke aanstelling verstrekt, maar wordt tussen werkgever en werknemer een arbeidsovereenkomst overeengekomen zoals dit in de marktsector gebruikelijk is.

Op collectief niveau worden de arbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel niet langer eenzijdig vastgesteld, nadat overeenstemming met de vakbeweging bereikt is, maar ze komen tot stand in een contractstelsel waarbij marktconforme cao's afgesloten worden. Door de eenzijdigheid van de vaststelling van de ambtelijke rechtspositie is nu feitelijk geen sprake van cao's. In het cao-systeem is sprake van onderhandelingsvrijheid en kan in tegenstelling tot de huidige situatie ook met één overheidsvakbond een cao afgesloten worden. De vakbond en de aangesloten werknemers zijn rechtstreeks gebonden aan de cao.

Voor de uitvoering van overheidstaken is een contractstelsel ook van belang. Het voorzieningenniveau moet daarbij gewaarborgd zijn. Om het voorzieningenniveau te waarborgen is het noodzakelijk dat over het gewenste kwalitatieve en kwantitatieve niveau duidelijkheid bestaat. Als over het gewenste voorzieningenniveau langs democratische weg geen overeenstemming



kan worden bereikt, moet uiterst terughoudend omgegaan worden met verdere decentralisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg van sectorale naar lokale niveaus, omdat verdere decentralisering in veel gevallen betekent dat de keuzemogelijkheden voor aanwending van middelen toeneemt. Een permanent debat over de kerntaken van de overheid maakt duidelijk voor welke voorzieningen de overheid verantwoordelijk is. Via contracten kunnen eisen gesteld worden. De invoering van een contractstelsel vereist een goed functionerend stelsel van 'checks and balances', kwaliteits- en prestatiemeting, goed personeelsbeleid en een goed stelsel van controle op afspraken: achteraf wordt beoordeeld of de contractuele afspraken nagekomen zijn. Bij ontbreken daarvan moeten vergaande sancties als ontslag mogelijk zijn.

Invoering van een tweezijdige arbeidsovereenkomst, een cao-systeem en contracten voor taakuitvoering betekent geenszins dat iets afgedaan wordt aan het feit dat de overheid een bijzondere werkgever is: de overheid dient publieke belangen. In dit opzicht is en blijft de overheid uniek. De voorstellen in dit boek zijn gebaseerd op werkelijkheidszin en mogelijkheidszin: realistisch genoeg om te worden ingevoerd, met mogelijkheden die het openbaar bestuur ten goede komen. Invoering vereist visie en politieke moed.

## 1.1 Probleemstelling

In deze studie met een multidisciplinair karakter is gebruik gemaakt van theorievorming in vakgebieden als de economie, sociologie en rechtswetenschappen. Bij theorie over arbeidsverhoudingen neemt het werk van Dunlop (1958) een belangrijke plaats in. Op grond van zijn werk worden de arbeidsverhoudingen bij de overheid behandeld als *systeem van arbeidsverhoudingen*. Binnen een systeem van arbeidsverhoudingen vindt arbeidsvoorwaardenvorming plaats: actoren maken strategische keuzes en onderhandelen met elkaar. Het nationaal gebonden karakter van systemen van arbeidsverhoudingen is een belangrijk uitgangspunt.

Dit onderzoek maakt deel uit van het belangwekkende en dynamische terrein van studie naar de arbeidsverhoudingen. Vaak ligt bij dergelijke studies het accent op de marktsector. Deze studie draagt bij aan de waardering die de arbeidsverhoudingen bij de overheid verdienen. Het tracht te voorzien in een leemte in een als belangrijk te kwalificeren werk- en studieterrein.

Het onderzoek richt zich op normalisering en decentralisering in arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel. Het doel is om deze processen in de periode 1990-2000 te beschrijven, te analyseren en te beoordelen. Het onderzoek eindigt met conclusies en verkent de mogelijkheden voor de invoering van een contractstelsel voor de individuele arbeidsverhoudingen



van de ambtenaar, voor de wijze van collectief overleg en voor de uitvoering van overheidstaken in combinatie met vernieuwing in de publieke dienst.

De probleemstelling luidt als volgt: is het decentraliseringsproces in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel toekomstbestendig?

De probleemstelling valt in twee vragen uiteen. Ieder deel is gericht op beschrijven, analyseren en beoordelen van de ontwikkelingen:

- hoe is normalisering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid verlopen?
- hoe heeft decentralisering in de arbeidsverhoudingen van het overheidspersoneel zich voltrokken?

## 1.2 Onderzoeksvragen

De probleemstelling leidt tot de volgende onderzoeksvragen over normalisering. Deze worden in het hoofdstuk over normalisering beantwoord:

- wat is normalisering?
- waarom vindt normalisering plaats?
- waaruit bestaat normalisering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid?
- hoe heeft het overlegstelsel zich ontwikkeld?
- hoe heeft de gelijkwaardigheid in het overleg zich ontwikkeld?
- hoe heeft de individuele ambtelijke rechtspositie zich ontwikkeld?
- hoe hebben geschilbeslechting, conflictenrecht en medezeggenschap zich ontwikkeld?
- in welke opzichten en in hoeverre zijn de arbeidsverhoudingen bij de overheid thans wel of niet gelijkgeschakeld aan de marktsector?

De onderzoeksvragen over decentralisering luiden als volgt. Deze worden in het hoofdstuk over decentralisering beantwoord:

- waaruit bestaat decentralisering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid?
- waarom vindt decentralisering plaats?
- hoe is de decentralisering geregeld en hoe heeft deze zich ontwikkeld?
- hoe ziet het overleg over arbeidsvoorwaarden er thans uit?
- tot welke resultaten heeft het decentraliseringsproces geleid?

Het hoofdstuk met de slotbeschouwing en conclusies gaat in op de toekomstige ontwikkelingen:

- zijn er grenzen aan de decentralisering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid?
- is het overleg thans voldoende gedecentraliseerd?
- houdt de decentralisering in de toekomst stand?
- welke mogelijkheden zijn er voor de invoering van een alternatief systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid?

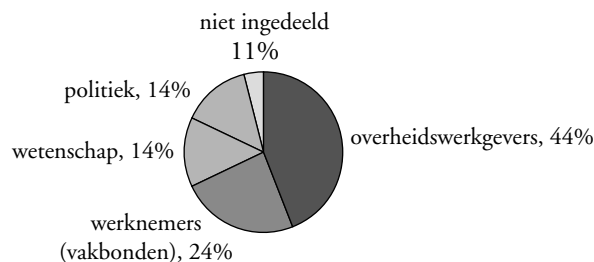
### 1.3 Onderzoeksmethoden

De gebruikte onderzoeksmethoden in dit kwalitatieve onderzoek zijn interviews, schriftelijke enquête, analyse van notities, rapporten en verslagen, cao-analyse en participerende observatie.

#### *Interviews*

Ik heb drie interviewrondes met deskundigen op het terrein van de arbeidsverhoudingen bij de overheid gehouden. Deze hebben plaatsgevonden in het voorjaar van 1993, in de zomer van 1994 en in februari 2001. De interviews zijn gehouden aan de hand van gestructureerde vragenlijsten.

Het totaal aantal interviews was 78. De onderverdeling per ronde: 34 in 1993, 30 in 1994 en 14 in 2001. In bijlage 2 is een lijst van geïnterviewden opgenomen. Voor het onderzoek zijn sleutelfunctionarissen in de arbeidsverhoudingen bij de overheid geïnterviewd. Deze zijn ingedeeld in de volgende groepen: politiek, werkgevers, werknemers en wetenschap. De 78 interviews zijn gehouden met 49 verschillende personen. Bij 24 interviews was de persoon in 1993 dezelfde als in 1994. In 2001 is de onderzoekspopulatie bijna geheel vernieuwd: veroorzaakt door functiewisseling en een enkele keer door overlijden.



*Figuur 1* Overzicht respondenten interviews naar groep

In de interviewrondes zijn steeds dezelfde onderwerpen aan de orde gekomen aan de hand van een vragenlijst. De vragenlijst is gestructureerd opgezet. Feiten, beleidsintenties en verwachtingen maken daar onderdeel van uit.

In de interviews is onder meer aandacht besteed aan:

- de functie van de geïnterviewde en de rol van betrokkene in de arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid;
- het door mij gehanteerde theoretisch model van een systeem van





- arbeidsverhoudingen. Gevraagd is naar de herkenbaarheid van het theoretische model voor de praktijk, naar belangrijke omgevingsfactoren in het systeem, naar de interactie tussen de partijen in het overleg, naar de sfeer en de overlegcultuur en naar strategisch gedrag als gevolg van veranderende omgevingsfactoren;
- het proces van normalisering van de arbeidsverhoudingen. De ontwikkeling van gelijkwaardigheid in overlegmodel kwam aan de orde en de werking en betekenis van het overeenstemmingsvereiste. Verder is gevraagd naar alternatieven voor eventuele knelpunten in de arbeidsverhoudingen. Tenslotte is gevraagd naar verschillen en overeenkomsten tussen overheid en marktsector en het idee van 'marktconformiteit';
  - decentralisering van de arbeidsverhoudingen. In 1993 en 1994 is gevraagd naar de kenmerken, oorzaken en verwachtingen van het sectorenmodel. Later, in 2001, is gevraagd hoe het nieuwe overlegmodel bevalt, welke ontwikkelingen zijn waar te nemen, naar de eigen voorkeuren en naar het proces van lokalisering. Aandacht is besteed aan eventuele grenzen van decentralisering en lokalisering en aan de mogelijkheid van (re)centralisering;
  - de resultaten van decentralisering, waaronder maatwerk in primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. Welke ontwikkeling zijn waar te nemen en wat zijn persoonlijke voorkeuren?;
  - overige onderwerpen als de budgetproblematiek, de dubbelrol van de overheid, de relatie tussen vakbonden en medezeggenschap en de mogelijke invloed van Europese ontwikkelingen op het systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid;
  - toekomstige ontwikkelingen: heeft het decentraliseringsproces bevredigende resultaten opgeleverd en hoe denkt men dat het stelsel van arbeidsverhoudingen bij de overheid zich verder ontwikkelt in termen van decentralisering en normalisering?;
  - specifieke onderwerpen per sector. Per respondent is beperkt, als dat mogelijk was, specifiek aandacht besteed aan de eigen rol in het arbeidsvoorwaardenoverleg en bijvoorbeeld aan ontwikkelingen in de eigen sector.

De geïnterviewden vormen een representatief deel van de actoren in de arbeidsverhoudingen bij de overheid. Zo zijn de geïnterviewde werkgevers bijvoorbeeld allen betrokken bij een of meer arbeidsvoorwaardenoverleggen en bij overkoepelende organisaties. Vaak hebben ze directe invloed uitgeoefend op de ontwikkeling van het stelsel van arbeidsverhoudingen. Ze zijn veelal jarenlang betrokken (geweest) bij de ontwikkelingen en hebben een helder beeld over de arbeidsverhoudingen bij de overheid. De interviews duurden zo'n 75 tot 90 minuten. Er was bijna geen sprake van non-respons omdat steeds goede toegang kon worden verkregen tot de aangeschreven en gebelde personen. Slechts in enkele gevallen werd niet aan een verzoek tot medewerking voldaan.



## *Enquête*

De schriftelijke enquête is in 1994 verspreid onder 169 respondenten, allen in te delen in een van de groepen die hiervoor zijn aangeduid. De enquête kende een respons van 34%, waarbij de respons van werkgevers en werknemers het hoogst was. De enquête is net als de tweede interviewronde in de zomer van 1994 gehouden. Van de 30 geïnterviewde personen in 1994 heeft 63% ook de enquête ingevuld. De enquête bestond uit een zeer uitgebreide vragenlijst en bevatte diverse controlevragen.

Het belangrijkste doel van de enquête was het vergaren van ondersteunende informatie bij de interviews. De enquête bestond uit dezelfde thema's en onderwerpen als de interviews. De resultaten die met de schriftelijke enquête zijn verkregen, zijn als ondersteunend materiaal bij de interviewresultaten gebruikt.

De thema's van dit proefschrift zijn gestructureerd onderzocht. De vragen van de interviews en enquête zijn onderverdeeld in een aantal van de genoemde thema's. Voorbeelden van de indeling van de onderzoeksonderwerpen zijn: 'kenmerken, oorzaken en verwachtingen van het sectorenmodel', 'kenmerken van de overheid en van de marktsector', 'ontwikkeling van de gelijkwaardigheid' en 'de rechtspositie van de ambtenaar'. Andere voorbeelden zijn: 'maatwerk in arbeidsvoorwaarden', financieringssysteem, 'decentralisering' en 'de verhoudingen tussen actoren in het overleg'.

De resultaten van de interviews en enquête zijn gebruikt voor de beide empirische hoofdstukken over normalisering en decentralisering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid.

## *Rapporten, verslagen, cao-analyse en observatie*

De gebruikte ambtelijke notities hebben betrekking op de ontwikkeling van het overlegstelsel, de arbeidsverhoudingen en de arbeidsvoorwaardenvorming. De rapporten zijn divers van aard en opgesteld door bijvoorbeeld het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de sociale partners of onderzoeksinstituten.

Verslagen van georganiseerd overleg in verschillende sectoren zijn onderzocht in de periode 1993-2000. De arbeidsvoorwaardenovereenkomsten van de sectoren zijn op hoofdlijnen geanalyseerd. Er is cao-inhoudsanalyse gepleegd ter ondersteuning van de beschrijving van maatwerk in arbeidsvoorwaarden.

Participerende observaties hebben plaatsgevonden in de periode 1993-2000 waarin ik werkzaam ben geweest bij het onafhankelijke kennis- en



expertisecentrum voor de arbeidsverhoudingen bij de overheid. Bij dit Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) heb ik in verschillende rollen, bijvoorbeeld als secretaris van sectoroverleggen, van de Advies- en Arbitragecommissie en laatstelijk als adjunct-directeur veel waarnemingen kunnen doen en met actoren en betrokkenen kunnen spreken over de ontwikkelingen in de publieke arbeidsverhoudingen. Dit heeft onder meer de mogelijkheid geboden om de sfeer en de cultuur in het overleg in het onderzoek te betrekken.

Met de spreiding van onderzoeksmomenten in 1993, 1994 en 2001 is het mogelijk zowel bij de invoering van het decentrale overlegmodel in 1993 onderzoek te doen, als geruime tijd later wanneer het stelsel in de praktijk functioneert en verschillende evaluaties van het systeem van arbeidsverhoudingen plaatsgevonden hebben. De sociale partners bij de overheid, werkgevers en werknemers, hebben in 1996 en 1999 evaluaties van het overlegstelsel uitgevoerd. Op de eerste evaluatie van de sociale partners heeft het kabinet in 1996 gereageerd. Op de evaluatie van 1999 zal het kabinet naar verwachting eind 2001, begin 2002 reageren.

#### 1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk 'overheid, arbeidsverhoudingen en overlegeconomie' komt de betekenis van de overheid in het maatschappelijk verkeer aan de orde. De veranderde kijk op de overheid heeft consequenties voor de rol die ze kan spelen. In de arbeidsverhoudingen bij de overheid is sprake van een dubbelrol: de overheid is zowel de grootste werkgever van het land als wetgevend en besturend orgaan. De ontwikkeling van de overlegeconomie komt aan de orde: de stelling is dat als al van een poldermodel gesproken kan worden, dat niet veel meer is dan de huidige staat van de overlegeconomie.

Na dit theoretische hoofdstuk volgen op de praktijk gerichte hoofdstukken. Eerst wordt de normalisering van de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel behandeld en dan het proces van decentralisering in de arbeidsverhoudingen van overheidspersoneel.

Het boek sluit af met een slotbeschouwing waarin onderzocht wordt welke toekomstige mogelijkheden er zijn voor het systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid. De invoering van een contractstelsel wordt verkend en aanbevolen. Er worden conclusies getrokken en de probleemstelling wordt beantwoord.



*Minister Dales van Binnenlandse Zaken: werkgever en wetgever (oprichting Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid 23 juni 1993, p. 111)*

### 2.1 Inleiding: de leer van de arbeidsverhoudingen

‘De leer der arbeidsverhoudingen beschrijft, ordent en verklaart de processen van interactie - groepsvorming, coöperatie, competitie en conflict - tussen werkgevers, werknemers en de overheid naar de achterliggende oorzaken, in hun ontwikkeling en naar hun resultaten voor de positie van de factor arbeid in onderneming en maatschappij’ (Weggemans, 1985).

In deze inleidende paragraaf komt een aantal basisthema’s bij de bestudering van de arbeidsverhoudingen aan de orde. Arbeidsverhoudingen vormen een proces van interactie, het *proces van arbeidsvoorwaardenvorming*, dat zich afspeelt binnen het systeem, of stelsel, van arbeidsverhoudingen. Zo’n *systeem van arbeidsverhoudingen* staat onder invloed van de omgeving: politieke, economische en technologische factoren. De veronderstelling is dat de actoren in het proces, werkgevers, werknemers en overheid daarbij overwegend strategische keuzes maken teneinde hun doelen te bereiken. De resultaten van de interacties tussen actoren zijn formele en informele regels. Door de ontwikkeling van regels te schetsen, kan een stelsel van arbeidsverhoudingen inzichtelijk worden gemaakt. Reynaerts (1986) splitst de analyse van arbeidsverhoudingen:

- analyse van de actoren: ideologische uitgangspunten, organisatorische structuur, procedures van besluitvorming en de strategische opstelling;
- processen van interactie: overleg, onderhandeling, pressie, werkstaking of uitsluiting;
- geschreven en ongeschreven regels die de relaties tussen de actoren structureren.

Naast deze actoren-, proces- en regelanalyse wijst Reynaerts nog op de mogelijkheid deelgebieden te bestuderen, zoals arbeidsvoorwaardenvorming, medezeggenschap, arbeidsmarkt, arbeidsconflicten of sociale zekerheid.

Albeda en Dercksen menen dat aan het vak arbeidsverhoudingen een viertal basisthema’s ten grondslag ligt:

- analyse van het kapitalisme (Marx);
- analyse van managementstijlen en -praktijken (Taylor);
- analyse van vakbonden en collectieve onderhandelingen;<sup>2</sup>
- verzorgingsstaat.

#### 2.1.1 Analyse van het kapitalisme

Het eerste thema dat aan de basis staat van het vak arbeidsverhoudingen is de analyse van het kapitalisme: de verhouding tussen werkgevers, werknemers en de overheid. De overheid is in de loop der eeuwen een steeds belangrijker factor geworden. De verbinding tussen de analyse van het kapitalisme en studie van

<sup>2</sup> In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt in *mathematische* en *verbale onderhandelingsmodellen*. De *mathematische modellen* kunnen *onderverdeeld* worden in *continue economische modellen* en *speltheoretische benaderingen*. De *verbale modellen* worden ook wel *institutionele modellen* genoemd, die meer toepasbaar lijken voor de *onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden*. De *institutionele modellen* zijn niet zo zeer *mathematisch*, maar meer een *gedegen beschrijving van onderhandelingsituaties* (zie Wolters 1989, Kaplan 1991).



de arbeidsverhoudingen is dat in het systeem dezelfde actoren worden onderscheiden.

Inzichten in de werking van het kapitalisme hebben een vergaande invloed op de wereldwijde stelsels van arbeidsverhoudingen. De natuurlijke tegenhanger van de werknemer in een loonafhankelijk stelsel - een kapitalistisch systeem - is de werkgever. De manier waarop tegen kapitalisme wordt aangekeken is bepalend voor de wijze waarop een stelsel van arbeidsverhoudingen wordt gekarakteriseerd.

### 2.1.2 Personeelsmanagement

Analyse van stijlen en praktijken van personeelsmanagement is een tweede door Albeda en Dercksen onderscheiden basisthema voor bestudering van arbeidsverhoudingen. Een klassieke zienswijze is het Taylorisme, dat er toe leidt dat de zelfstandigheid van werknemers sterk wordt ingeperkt. Dit heeft invloed op de op productie gerichte arbeid. Door prestatiebeloningen worden werknemers tot grotere prestaties gestimuleerd.

Als tegenhanger van het Taylorisme wordt de human-relations benadering ontwikkeld. Belangrijkste betekenis van deze stroming is dat werknemers meer als individu worden beschouwd. Individuele en groepsprocessen worden van groot belang geacht. Het beschouwen van werknemers als zelfstandige en mondigde mensen leidt in deze visie op zichzelf al tot productiviteitsverhoging. Overigens blijkt dat het Taylorisme en de human-relations benadering niet per definitie elkaars tegenhangers zijn. Managers kunnen ook heel goed met een mix van beide benaderingen omgaan.

De meest recente benadering van personeelsmanagement is de 'human-resources benadering'. Deze stroming gaat er kort gezegd vanuit dat het menselijk kapitaal het belangrijkste kapitaal is voor een onderneming of organisatie. Alle talenten van werknemers op alle niveaus dienen zo veel als mogelijk benut te worden.

### 2.1.3 Vakbonden en georganiseerd overleg

Een derde basisthema is de analyse van vakbonden en collectieve onderhandelingen. Voor Albeda en Dercksen vormt het negentiende-eeuwse industriële kapitalisme de bakermat van de huidige vakbeweging. De namen van Marx en Engels zijn daar onlosmakelijk mee verbonden. Bij de bestudering van het collectieve georganiseerde overleg nemen de overlegstructuur en de uitkomsten van dat overleg in de vorm van regels een prominente plaats in. In de Verenigde Staten zijn studies naar arbeidsverhoudingen en



arbeidsvoorwaardenvorming met name gericht op de processen die zich afspelen op het niveau van een bedrijf. In Europa is men meer georiënteerd op de bedrijfstakgewijze onderhandelingen in het georganiseerd overleg.

De Nederlandse vakbeweging is sterk gericht op centrale overlegvormen omdat nog veel arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden via wetgeving tot stand komen: sociale zekerheid en arbeidswetgeving. Het corporatistische gedachtengoed speelt hierbij een rol.

#### **2.1.4 Verzorgingsstaat**

Het vierde basisthema is de verzorgingsstaat. Onder verzorgingsstaat kan het maatschappijtype worden verstaan dat zijn burgers, bij handhaving van een kapitalistisch productiesysteem, wettelijke waarborgen biedt tegen armoede en gebrek (Albeda, Dercksen, Tros, 1998: 22). De waarborgen vormen een recht. De Nederlandse vakbeweging is van oudsher een voorstander van het bieden van collectieve verzorgingsarrangementen. In het corporatistische stelsel hebben werkgevers en de overheid een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van het stelsel van collectieve voorzieningen.

## **2.2 De overheid**

De overheid heeft altijd een belangrijke invloed uitgeoefend op de Nederlandse sociaal-economische ontwikkelingen in het algemeen en op de arbeidsverhoudingen in het bijzonder. De positie van de overheid in het maatschappelijk bestel is voortdurend aan verandering onderhevig.

De overheid heeft een centrale rol vervuld bij de ontwikkeling van de Nederlandse overlegeconomie en doet dat nog steeds. Als maatschappelijke actor heeft de overheid bijzondere verantwoordelijkheden. De overheid is niet alleen als wetgever verantwoordelijk voor wet- en regelgeving, maar is ook werkgever in een grote arbeidsorganisatie. Hierna komt deze complexiteit van verantwoordelijkheden aan de orde, evenals de verschillende rollen die de overheid daarbij kan spelen.

### **2.2.1 Definities**

Bij een beschrijving van de rol en functie van de overheid als werkgever is aansluiting gezocht bij de begrippen van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Deze zijn via de website van het CBS beschikbaar.



De overheid is de sector in de economie die zich vooral bezighoudt met het produceren van niet-verhandelbare, collectieve diensten en het herverdelen van inkomen en vermogen. Bij de cao-sectoren van de overheid moet gedacht worden aan alle instellingen die onder een van de sectoren voor overheidspersoneel vallen zoals rijksoverheid, provincies, gemeenten, rechtelijke macht, waterschappen en het openbaar onderwijs. Daarnaast behoren politie, het regulier bijzonder onderwijs en de academische ziekenhuizen tot de overheid.

De centrale overheid bestaat uit het Rijk, de universiteiten, de Publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's zoals het landbouwschap) en een aantal tot de overheid behorende non-profit instellingen met een landelijk werkingsgebied (zoals Railinfrabeheer, NOVIB, Open Universiteit en enkele researchinstellingen).

De lokale overheid bevat alle onderdelen van de overheid die niet bij de centrale overheid en de wettelijke sociale verzekering horen. Voorbeelden zijn provincies, gemeenten, waterschappen en verzelfstandigde overheidsdiensten.

Dit onderzoek richt zich op de cao-sectoren van de overheid. De gesubsidieerde sector maakt dus geen deel uit van dit onderzoek: dit is de sector privaatrechtelijke bedrijven die door subsidies of via wettelijk vastgestelde bijdragen worden gefinancierd. Het gaat hierbij onder meer om het grootste deel van de gezondheids- en welzijnszorg, de uitvoeringsorganen voor de sociale verzekeringen en de sociale werkplaatsen. Zie voor een beschrijving van het georganiseerd overleg in deze sector het proefschrift van Plessen (1996).

### 2.2.2 Historisch inzicht betekenis overheid

Omgevingsfactoren zijn belangrijk bij een beschrijving van de rol en betekenis die de overheid heeft in het maatschappelijk bestel. Voor de arbeidsverhoudingen bij de overheid heeft die overheid een dubbele functie: als werkgever, maar ook als wetgever. Dit laatste is een omgevingsfactor in de ontwikkeling van het systeem van arbeidsverhoudingen. Een toepasselijke historische illustratie van de rol die de overheid in de samenleving heeft gespeeld vormt het werk van Albert (1992). Hij schetst drie fasen in de ontwikkeling van de relatie van het kapitalisme tot de overheid (Albert: 226-230).

#### *Kapitalisme contra de staat*

De eerste fase is de tijd van het kapitalisme contra de staat. Als markatiepunt kiest Albert voor het jaar 1791 waarin in Frankrijk de gilden worden





opgeheven en de vakbonden verboden. Er komt meer vrijheid van handel en industrie. Het overheidstoezicht van het Ancien Régime wordt afgeschaft. Daarna vindt volgens Albert een onafgebroken spectaculaire ontwikkeling plaats. De staat onderwerpt zich aan rechtsregels. Er ontstaat een ambtenarenapparaat en corruptie verdwijnt. Het belangrijkste is dat de staat moet wijken voor de markt en zich terugtrekt in de rol van politieagent die de openbare orde moet beschermen.

### ***Kapitalisme gestuurd door de staat***

De tweede periode is die van kapitalisme gestuurd door de staat (vanaf 1891). Het gaat in deze periode volgens Albert om correctie van excessen van de vrije markt en het weghalen van de scherpe kantjes van marktwerking. De staat treedt op tegen willekeurige onrechtvaardigheid van de markt en werpt zich op als beschermer van de armen. De invoering van cao's via de arbeidersstrijd zorgt ervoor dat de staat met wetten en regels, onder meer in het arbeidsrecht, het kapitalisme een menselijker gezicht geeft: door verbetering van het arbeidsrecht, belastingen en vormen van herverdeling.

### ***Kapitalisme in plaats van de staat***

In 1991 begint volgens Albert de derde fase waarin de staat zich te veel met zaken wil bemoeien en dingen regelen waardoor de economie dreigt te verstikken. De mensen krijgen genoeg van hun afhankelijkheid van de bureaucratie. De staat wordt niet langer gezien als beschermer of regelaar maar als blok aan het been. Het is de fase van kapitalisme in plaats van de staat. Albert verwijst naar de ontwikkelingen begin jaren tachtig onder Thatcher en Reagan, die makkelijk is samen te vatten als: de markt is goed en de staat is slecht. Sociale zekerheid wordt niet langer beschouwd als teken van vooruitgang maar als een aansporing om niets te doen. Sociale rechtvaardigheid lijkt uit ten boze. De vrije markt moet kans krijgen om nieuwe initiatieven te ontplooiën.

Het werk van Albert vormt een illustratie van de notie dat de rol van de overheid in sociale zekerheid, onderwijs, openbaar vervoer, herverdelingsvraagstukken, gemeenschappelijke voorzieningen, arbeid en werkloosheid steeds aan veranderingen onderhevig is. In de sociaal-economische ontwikkeling en in de arbeidsverhoudingen speelt de overheid steeds een wisselende rol. Maatschappelijke taken worden afwisselend in meer of mindere mate door de overheid of de markt vervuld. Het beeld van de overheid is dat ze minder herkenbaar is, vergruisd en opgesplitst. Dit leidt tot het inzicht dat centrale sturing niet altijd even effectief kan zijn. De ontwikkeling van een gedecentraliseerd overlegstelsel in de arbeidsverhoudingen



bij de overheid is daarvan een mooi voorbeeld. Toenmalig minister Dales van Binnenlandse Zaken ziet begin jaren negentig dat centrale, rigide sturing vanuit een centraal punt geen adequaat antwoord vormt op maatschappelijke ontwikkelingen.

### 2.2.3 De overheid als facilitator

In de studie over 'de ondernemende samenleving' wijst de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) op een aantal interessante recente maatschappelijke ontwikkelingen (Van Beek, 1998). De Raad geeft aan dat zich in de aard en betekenis van economische activiteiten in de samenleving structurele veranderingen voordoen: de 'ondernemende samenleving' ontwikkelt zich. Met betrekking tot overheidsinterventie vindt 'een belangrijke verschuiving in de beleidsoriëntatie' plaats. De Raad stelt zich op het standpunt dat de ondernemende samenleving niet vraagt om een afweging tussen overheid en markt maar om een samenspel tussen deze twee. De overheid maakt de kaders, stelt prioriteiten, verzorgt het debat, is scheidsrechter. De markt speelt daarbij het spel omdat ze dat efficiënt kan doen. De WRR meent dat deze nieuwe verdeling van taken in toenemende mate van toepassing is op alle terreinen van overheidsbeleid. De voorkeuren ten aanzien van de rol die de overheid heeft te vervullen, en de mate waarin overheidsinterventie plaats dient te vinden, is een politieke voorkeur. Deze wordt als het goed is waargemaakt in onze parlementaire democratie.

In de studie van de WRR komen twee waarnemingen aan de orde die in debatten over de verzorgingsstaat en de rol van de overheid aandacht trekken:

- de discrepantie tussen de grote mate van aandacht voor de veranderde mogelijkheden voor de staat om voorzieningen te verstrekken en de veel geringere aandacht voor veranderde maatschappelijke behoefte aan verschillende voorzieningen;
- het feit dat de debatten doorgaans worden gevoerd in tegenstellingen tussen staat en markt.

Ontwikkelingen die leiden tot een andere behoefte aan overheidsvoorzieningen krijgen in het algemeen aanzienlijk minder aandacht. De WRR wijst er op hoe de overheid op verschillende terreinen veel succesvoller kan zijn in het realiseren van een sociale doelstelling: niet als alternatief voor de markt, maar als aanjager en als facilitator ván de markt. Bedrijven zetten zich meer in voor publieke doelen en de overheid stelt zich meer op als ondernemende actor.



#### 2.2.4 Normatieve uitgangspunten

In de geschiedenis van het Nederlandse overheids- en sociaal-economisch beleid is de vraag steeds van belang wat publieke belangen zijn, ook en juist vooral wanneer publieke belangen alleen kunnen worden behartigd door een actief overheidsoptreden. De rol van de overheid in de overlegeconomie is vaak gebaseerd op consensus. Verschillen van inzicht over die rol hebben niet verhinderd dat het sociaal-economisch beleid in Nederland overwegend positief kan worden beoordeeld naar prestaties (Visser en Hemerijck, 1998). De rol van de overheid is altijd herkenbaar geweest.

In de discussie over een ondernemende overheid en over het privaat doen uitvoeren van publieke zaken is in dit onderzoek aangesloten bij een aantal normatieve uitgangspunten (studie WRR):

- het beginsel van rechtszekerheid. De overheid zorgt voor een goed functionerend rechtssysteem dat burgers vrijwaart van willekeurig overheidshandelen;
- het beginsel van rechtsgelijkheid, dat verhindert dat voor bepaalde burgers uitzonderingen worden gemaakt op niet aan het recht ontleende gronden; het beginsel van democratisch legitimatie: zowel democratische sturing als verantwoording;
- het beginsel van de dienende overheid. De overheid staat ten dienste van de samenleving en mag geen eigen belang nastreven. Dit beginsel geeft de eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid bij de besteding van middelen een voor de overheid specifieke legitimatie.

In de bijdrage van Bovenberg en Teulings aan de voorstudie van de WRR zijn interessante dingen opgenomen over de rol van de overheid en 'het primaat van de politiek' bij de vormgeving van het overheidsbeleid. Vanuit het oogpunt van democratische legitimatie en vanuit belangen van politici ligt het standpunt volgens hen voor de hand dat ambtenaren volledige verantwoording verschuldigd zijn aan de politiek: het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Een strikte interpretatie van het begrip 'politiek primaat' is voldoende voor mensen die volledig geloven in de uitkomst van het marktproces. Sommige politici en ambtenaren wensen een actieve overheid: een strikte interpretatie van het politieke primaat knelt dan. Dragt pleit bijvoorbeeld voor een rol van politici die meer is gericht op het zijn van 'inspirator' (1999). Het primaat van de politiek doet immers geen volledig beroep op de creativiteit van ambtenaren. Het primaat van de politiek impliceert immers dat de politiek altijd kan ingrijpen.

Bij de vraag over de positie van de overheid in het maatschappelijk bestel is het EG-recht interessant. Dit gemeenschapsrecht bemoeit zich in beginsel niet met de wijze waarop een lidstaat zijn overheidsorganisatie inricht, maar geeft wel aan dat bepaalde randvoorwaarden in acht dienen te worden genomen (De



Zwaan, WRR, 1999). De belangrijkste randvoorwaarden hebben betrekking op de verplichtingen die op de lidstaten rusten uit hoofde van het gemeenschapsrecht inzake mededinging en de interne markt. De Zwaan geeft aan dat het, om de gevolgen van het gemeenschapsrecht goed te kunnen schatten, nodig is te onderkennen dat het begrip overheid gemeenschapsrechtelijk ruim is op te vatten. In het EG-recht vallen onder het begrip overheid zowel het begrip centrale als decentrale overheid, maar ook instellingen waarbij de overheid een mate van invloed kan uitoefenen.

### 2.2.5 Privatisering en verzelfstandiging

Privatisering wordt in de jaren tachtig van de vorige eeuw gezien als belangrijk instrument om de financiële en personele omvang van de overheid te verkleinen en de marktsector te vergroten. Het privatiseringsbeleid van de eerste twee kabinetten Lubbers heeft een principiële en een financieel-economische kant (Kickert, 1992). Het principiële punt is dat de overheid geen activiteiten moet vervullen die de marktsector even goed kan vervullen. Het financieel-economische argument is dat sommige activiteiten die door de overheid worden uitgevoerd tegen lagere maatschappelijke kosten door de marktsector kunnen worden verricht. Het financieel-economische argument maakte later plaats voor een meer bestuurlijk motief: verbetering van de beheersbaarheid van de overheidsorganisatie. Bij privatisering zijn de volgende vormen te onderscheiden:

- afstoting van publieke taken naar de private sector; verzelfstandiging van een overheidsdienst naar een private of publiekrechtelijke organisatie;
- uitbesteding van bepaalde uitvoerende werkzaamheden, terwijl de overheid verantwoordelijk blijft.

Bij verzelfstandiging kan onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe verzelfstandiging. Interne verzelfstandiging heeft betrekking op contractmanagement en agentschappen; externe verzelfstandiging op privatisering, uitbesteding en zelfstandige bestuursorganen.

Vormen van verzelfstandiging	Organisatorisch	Juridisch
Privatiseren: volledig afstoten gedeeltelijk uitbesteden	Extern	Privaat
Zelfstandig bestuursorgaan		Publiek/ privaat
Zelfbeheer Agentschap	Intern	Publiek

*Figuur 2 Vormen van verzelfstandiging*



Begin jaren tachtig wordt veel aandacht besteed aan zelfbeheer en contractmanagement (Kickert, 1998). Eind jaren tachtig doet het zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) zijn intrede. Een ZBO is een orgaan dat publieke taken verricht, maar niet ondergeschikt is aan de minister. In 1990 gaat de 'Grote Efficiency Operatie' (GEO) van start met als doel - naast bezuinigen - kwaliteitsverbetering in het functioneren van de rijksdienst. Dit resulteert in veel voorstellen op tal van departementen om uitvoerende diensten te verzelfstandigen.

Medio jaren negentig neemt de kritiek op verzelfstandiging toe. Er zou sprake zijn van wildgroei van verzelfstandigde diensten, in het bijzonder bezien vanuit het primaat van de politiek en de democratische controle. Het college van Secretarissen-Generaal stelt in 1993 een commissie in die de voors en tegens van verschillende vormen van verzelfstandiging moet bestuderen. De naar de voorzitter genoemde commissie Sint houdt zich vooral bezig met ministeriële verantwoordelijkheid. De commissie heeft een systematische benadering ontwikkeld om tot de meest adequate vorm van verzelfstandiging te komen. De commissie onderscheidt drie vormen van verzelfstandiging: privatisering, externe en interne verzelfstandiging. Het rapport van deze commissie wordt gezien als illustratie voor de risico's van verzelfstandiging.

De Algemene Rekenkamer komt in 1995 met een kritisch rapport over ZBO's in relatie tot ministeriële verantwoordelijkheid. Het grote aantal ZBO's roept vragen op: de conclusie luidt dat ZBO's regelmatig geëvalueerd moeten worden met betrekking tot hun functioneren, effectiviteit en efficiëntie. De relatie tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen is in veel gevallen slecht geregeld (De Vries en Van Dam: 234). In het rapport van de commissie Cohen uit 1997 wordt ingegaan op de positie van overheidsinstellingen die concurreren met particuliere ondernemingen. De commissie ontwikkelt een conceptueel kader met spelregels voor overheidsorganisaties die op markt in concurrentie met derden willen treden. Ongelijke concurrentie-condities worden in beginsel ongewenst geacht. De werkgroep heeft een aantal remedies ontwikkeld om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Het kabinet ondersteunt de voorstellen van de commissie. Volgens De Vries en Van Dam wordt eind jaren negentig steeds vaker gekozen voor interne verzelfstandiging en is de grote hoeveelheid externe verzelfstandigingen voorbij. De roep om marktwerking klinkt dan echter wel in de vorm van de operatie 'Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit' (De Vries en Van Dam: 235).

In het recente wetsontwerp Kaderwet ZBO's is gepoogd een wettelijk kader te creëren waaraan regelingen met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) dienen te voldoen (aangeboden aan de Tweede Kamer in september 2000). Bestebreur geeft aan dat de Kaderwet een bijdrage poogt te leveren aan effectief overheidsbestuur door: (Bestebreur 2001)

- een zekere ordening aan te brengen in het bestaande organisatierecht;
- meer transparantie te bieden in de ministeriële verantwoordelijkheid voor ZBO's;



- helderheid te verschaffen over financiële controle van ZBO's;
- helderheid in het bestaan en presteren van ZBO's te vergroten.

De discussie over verzelfstandiging is met het verschijnen van het wetsvoorstel niet verstomd. Bestebreur memoreert de visie van In 't Veld op de discussie: er is te veel fixatie op de ministeriële verantwoordelijkheid. De echte vraag krijgt volgens In 't Veld te weinig aandacht: of de kwaliteit van de taakvervulling door de verzelfstandiging is verbeterd of verslechterd. De Tweede Kamer reageert op 5 maart 2001 bij de behandeling van het wetsvoorstel Kaderwet ZBO's kritisch (TK 27426). De kritiek komt er volgens Bestebreur op neer dat de plannen te weinig ambitieus zijn wat betreft het bereik en de inhoud. Er zijn grote twijfels over de betekenis, gegeven het feit dat veel niet geregeld zou zijn en gemakkelijk van de inhoud kan worden afgeweken.

## 2.3 Overlegeconomie

In deze paragraaf wordt de Nederlandse overlegeconomie in sociaal-economisch en politiek perspectief geplaatst. Relevante vragen zijn: wat zijn de succes- en faalfactoren van de onderhandelende overlegeconomie, het poldermodel, en welke consequenties heeft dit voor de arbeidsverhoudingen bij de overheid?

Is het poldermodel een knap uitgedokterd systeemtheoretisch model of is dit het resultaat van de ontwikkelingen in internationaal, politiek, cultureel en economisch opzicht? Mijn stelling is dat het poldermodel is niet veel meer dan de huidige staat van de overlegeconomie, een combinatie van het neo-liberale gedachtengoed over de verhouding tussen de overheid en de markt en de al decennia bestaande gewoonten in Nederland om tegenstellingen en geschillen als het even kan via overleg te overbruggen.

### 2.3.1 Corporatisme en pluralisme

In pluralistische en niet-pluralistische samenlevingen bestaan verschillende systemen van arbeidsverhoudingen. West-Europa kent zowel systemen met een neo-liberaal als een neo-corporatistisch karakter. In Oost-Europa en de meeste Afrikaanse landen hebben tot voor kort totalitaire en autoritaire systemen de overhand. Het overleg tussen staat, arbeid en kapitaal vindt in pluralistische systemen plaats op verschillende niveaus: bedrijf, sector, nationaal, lokaal.

In totalitaire systemen worden de onderlinge relaties door de nationale staat gedictieerd. Sommige politieke systemen, zoals ten tijde van de apartheid in Zuid-Afrika, domineren alle vormen van overleg en onderhandeling, inclusief de totstandkoming van collectieve arbeidsovereenkomsten (Becking, 1999).



Pluralistische systemen kunnen onderverdeeld worden in neo-liberale systemen (bijvoorbeeld de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk) en neo-corporatistische systemen (bijvoorbeeld Nederland en Oostenrijk). Neo-corporatisme veronderstelt een specifieke vorm van beleidsvorming waarbij de staat op een bepaalde manier invloed heeft op de arbeidsverhoudingen. Beleid en interventies van de overheid hangen samen omdat afspraken binnen het tripartite overleg gemaakt worden. Partijen zijn gebonden aan de uitkomsten van dat overleg. De kracht en mate van onderlinge verbondenheid hangt af van de mate van vertegenwoordiging van staat, kapitaal en arbeid in het tripartite overleg. Overleg leidt tot consensus over keuzes op sociaal-economisch terrein.

De mate van corporatisme hangt af van de frequentie, het belang en de omvang van de overlegvormen. Volledig neo-corporatisme betekent derhalve dat tripartite overeenkomsten het gehele terrein van sociaal-economische activiteiten bestrijken, dat daarover regelmatig overleg plaatsvindt en dat partijen de uitkomsten van het overleg accepteren. De kracht van het argument wint het van de kracht van het georganiseerde conflict. Een aantal voorwaarden is bepalend voor het succes van corporatistische arrangementen:

- aanwezigheid van representatieve organisaties van werkgevers en werknemers (Albeda, Visser 1992);
- aanwezigheid van een interveniërende staat, die zichzelf ziet als een van de drie partijen en niet als de voornaamste partij;
- goed werkende instituties voor overleg, onderhandeling en informatievoorziening.

### 2.3.2 Ontwikkeling Nederlands corporatisme

In Nederland is de overheid lang bepalend geweest voor de vormgeving van de overlegeconomie. Albeda typeert de Nederlandse verhoudingen als een 'etatistische overlegeconomie' (1993). Onze overlegeconomie komt er niet alleen, en zelfs niet in de eerste plaats, omdat maatschappelijke organisaties daar naar streven, maar vooral omdat de overheid daaraan behoefte voelt. De overlegeconomie ontwikkelt zich in vier fasen: (Albeda 1993, Visser en Hemerijck 1998, Van Voorden, Nagelkerke, De Nijs 1993)

- ingroei van de vakbeweging in het maatschappelijk bestel;
- geleide loonpolitiek;
- beheersing van de lonen;
- onderhandelende overlegeconomie.



### ***Ingroei van de vakbeweging***

Albeda stelt dat de Nederlandse overheid tot 1940 al een overlegeconomie opbouwt voordat maatschappelijke organisaties daar aan toe zijn. Hij verwijst naar de initiatieven van Kuiper en Talma, naar de ideeën in de jaren twintig en dertig over Kamers van Arbeid en later de Raden van Arbeid. Reeds heel vroeg is een parallel te trekken tussen de rol van de maatschappelijke organisaties in de uitvoering van de sociale zekerheid en bij het nationaal economisch beleid. Overlegeconomie en verzorgingsstaat gaan hand in hand.

Na de Eerste Wereldoorlog, waarin de overlegeconomie volgens Albeda aarzelend op gang komt, vinden in de jaren twintig en dertig de eerste ontwikkelingen plaats van de overlegeconomie en de verzorgingsstaat zoals die er na 1945 uit ziet. In de Bedrijfsradenwet van 1933 legt de regering ideeën neer voor een geïnstitutionaliseerde overlegeconomie. De wet voorziet in de creatie van permanente overlegorganen met een privaatrechtelijk karakter.

### ***Geleide loonpolitiek***

De fase van de geleide loonpolitiek, in de periode 1945-1962, vertoont qua opzet gelijkenis met de vooroorlogse ontwikkeling. Opnieuw ligt het initiatief volgens Albeda bij de regering. De minister van Sociale Zaken stelt de normen vast waaraan het College van Rijksbemiddelaars zich heeft te houden in haar bemoeienis met de lonen. Het College van Rijksbemiddelaars wordt daarmee van neutrale bemiddelende instantie een soort politieke bemiddelaar. In de voorbereiding wordt de Sociaal Economische Raad (SER), de Stichting van de Arbeid (Star) en het Centraal Planbureau (CPB) betrokken. Met het overleg in de Stichting van de Arbeid ontstaat de traditie van centraal overleg. Die traditie heeft de loonpolitiek als zodanig lang overleefd.

Voor Albeda is het systeem van de geleide loonpolitiek te centralistisch om te blijven functioneren. Naarmate het economisch herstel voortschrijdt en arbeidsmarkten meer gespannen worden, komt het systeem in de problemen. De rigiditeit van de praktijk van de centrale loonpolitiek breekt partijen uiteindelijk op en in 1963 wordt de praktijk van de geleide loonpolitiek losgelaten.

### ***Beheersing van de lonen***

In de derde fase, vanaf 1963, kiest de Nederlandse regering voor een systeem van beheersing van de lonen. Die keuze loopt in de praktijk uit op verschillende looningrepen (1973, 1974, 1975, 1980 en 1981). Die bereiken niet het gewenste doel. In 1982 wordt de knoop doorgehakt en sluiten de





<sup>3</sup> In een artikel in ESB van januari 1994 geeft de toenmalige secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, Geelhoed, een voorbeeld van de consequenties die een verdere globalisering enerzijds en decentralisering anderzijds tot gevolg kan hebben. De centrale afspraken met betrekking tot de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaardenvorming zullen in zijn visie globaler en vrijblijvender moeten worden. In een economische context waarin voor het ene bedrijf bijvoorbeeld arbeidsduurverkortings aantrekkelijk is hoeft dit voor het andere bedrijf niet het geval te zijn. Met de groeiende dynamiek tussen decentralisering en globalisering, en niet te vergeten de ontwikkelingen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie, zullen de besluitvormingskosten van de overlegeconomie zwaarder wegen. De ondernemingen, die met deze groeiende dynamiek te maken krijgen, zullen volgens Geelhoed vaker en kritischer kijken naar de kosten die de overlegeconomie met zich brengt.

<sup>4</sup> Onder loonmatiging wordt verstaan: een beperking van de stijging van de contractlonen met als hoofddoel het gebruik van de resterende loonruimte voor het creëren van nieuwe banen of het beperken van een verlies van werkgelegenheid (CBS).

partijen in de Stichting van de Arbeid een akkoord waarbij men het eens wordt over de noodzaak van economisch herstel, over de noodzaak van werkloosheidsbestrijding en over loonmatiging: het Akkoord van Wassenaar. Ook wordt men het eens over decentralisering van de loonvorming. De regering verklaart volgens Albeda niet te zullen ingrijpen in de loonvorming. Dit markeert de, vooralsnog, laatste fase van het centrale overleg.

### **Onderhandelende overlegeconomie**

Discussies in de SER en de Star over de wenselijke ontwikkelingen in sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid verhevigen in de jaren tachtig. Er ontstaat discussie over de zwakheden van de overlegeconomie. Ook komt de traditionele, nationaal georiënteerde overlegeconomie verder onder druk te staan met de ontwikkeling van de Europese Gemeenschap. De belangstelling verplaatst zich van het centrale Nederlandse model naar de situatie in een zelfde bedrijfstak elders in Europa.<sup>3</sup> Decentralisering in de arbeidsverhoudingen zet door.

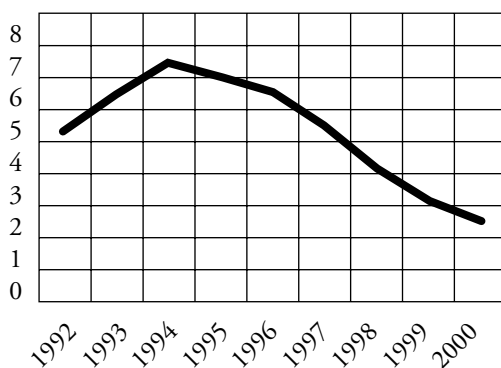
De Nederlandse overlegeconomie kenmerkt zich vanaf 1982 door decentralisering van de loonvorming. Typerend is het streven naar overeenstemming en het vermijden van conflict. Decentralisering van de arbeidsvoorwaardenvorming heeft geleid tot maatwerk en flexibiliteit in arbeidsvoorwaarden. Het centrale akkoord van 1993 'Een Nieuwe Koers' geeft aan dat het overleg over de arbeidsvoorwaarden voor de rest van de jaren negentig in het teken zal staan van maatwerk en diversiteit. Maatwerk en diversiteit worden erkend, en gezocht wordt naar een nieuw evenwicht in de arbeidsverhoudingen. Een Nieuwe Koers is in wezen de opvolger van het beroemde Akkoord van Wassenaar van 1982.

#### **2.3.3 Kenmerken Nederlandse overlegeconomie**

De Nederlandse onderhandelende overlegeconomie wordt in de jaren negentig gekenmerkt door:

- de aanwezigheid van de succesvoorwaarden voor corporatistische arrangementen;
- wijzigingen in de arbeidsparticipatie: deeltijdwerk, groei van het aantal vrouwen op de arbeidsmarkt;
- decentralisering in de arbeidsverhoudingen;
- consensus bij politiek en sociale partners over de hoofdlijnen van het sociaal-economische beleid: bijvoorbeeld over een beleid van loonmatiging;<sup>4</sup>
- daling van de werkloosheid door sterke banengroei;
- aanwezigheid van informele contacten tussen actoren;
- Europese ontwikkelingen.

In het voorwoord bij het boek van Visser en Hemerijck (1998) geeft toenmalig minister De Vries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan dat het poldermodel volgens de auteurs niet het resultaat is van een vooropgezette beleidsstrategie en een consistente beleidsimplementatie. De term model past niet bij het dynamische proces van stapsgewijs institutioneel leren, waarin het onderlinge vertrouwen tussen betrokkenen kan groeien en de kracht van overleg juist op basis daarvan kan toenemen. Het succes van het poldermodel is volgens Visser en Hemerijck het Nederlandse succes op het gebied van de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt. Dit succes is volgens de auteurs echter betrekkelijk en moet worden gezien tegen de achtergrond van de ervaringen in het recente verleden: in 1984 bereikte de werkloosheid een recordhoogte van 800.000, bijna 14% van de beroepsbevolking. Verder vielen de prestaties van andere Europese landen in de tweede helft van de jaren negentig tegen.



*Figuur 3 Ontwikkeling werkloosheidspercentage 1992-2000*

*Bron: CBS. In procenten van de beroepsbevolking. Cijfers van 2000 zijn voorlopige cijfers. Het werkloosheidspercentage van 2,6% in 2000 komt overeen met 188.000 personen.*

De werkgelegenheid is toegenomen. Eind 1999 tot 6,8 miljoen werknemers, tegen 6,2 miljoen in 1995. Een groot deel van deze groei is in de marktsector ontstaan. Zowel bij de overheid als in de marktsector is sprake van een toenemende vacatureproblematiek (CBS).

Visser en Hemerijck zoeken het antwoord op het relatieve succes van de Nederlandse sociaal-economische ontwikkelingen in een combinatie van de ernst van de problemen, de verschuiving van de macht, de werking van instituties, in politiek en ideeën. Zij doen dat aan de hand van de door hen ontwikkelde theorie van het beleidsleren. Deze theorie wordt toegepast op drie centrale beleidsvelden in de verzorgingsstaat: de arbeidsverhoudingen, sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid. Ze proberen te laten zien 'hoe problemen en oplossingen op de drie beleidsterreinen van loonvorming, sociaal beleid en arbeidsmarktbeleid met elkaar samenhangen in een periode van



internationalisering en institutionele verandering'. Ze betogen dat leerprocessen in de overlegeconomie institutioneel zijn ingebed. Beleidsveranderingen voltrekken zich daarom mogelijk langzamer en minder zichtbaar dan in een meerderheidsdemocratie en pluralistisch georganiseerde economie als de Britse. In hun opvatting is institutionele aanpassing de wijze waarop de politieke ruimte tussen belangengroepen en overheidsactoren wordt gedeeld en onderlinge interactie georganiseerd wordt.

Voor Visser en Hemerijck is de onderhandelende overlegeconomie door middel van beleidsaanpassing een goede basis voor verdere modernisering van de verzorgingsstaat (p. 229). Het is naar hun oordeel niet noodzakelijk om de verzorgingsstaat drastisch af te slanken. Dit ondanks de toenemende beperkingen als gevolg van de Europese integratie, de wereldwijde concurrentie, industriële herstructurering, vergrijzing en veranderde arbeids-, gezins- en samenlevingspatronen.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> *Processen als informatisering, vergrijzing en gewijzigde leefvormen vragen volgens 't Hart om hervormingen. Het is volgens hem zelfs twijfelachtig of de Nederlandse weg der geleidelijkheid zal volstaan in een tijd van versnelde verandering ('t Hart, 2000: 24-25).*

<sup>6</sup> *Hoewel in de begroting voor 2002 een oplossing is gevonden die investeringen mogelijk maakt zonder de financiële beheersregels los te laten.*

Momenteel staat onder meer door de economische ontwikkelingen een aantal kenmerken van het overlegmodel onder druk. De grote krapte op de arbeidsmarkt in combinatie met gebrekkige kwaliteit van publieke voorzieningen, maakt tegenstellingen in de politiek scherper. Een beleid van strikte financiële beheersing lijkt de tegenhanger van de roep om grote investeringen in onder meer onderwijs, veiligheid en zorg.<sup>6</sup> De druk op de loonontwikkeling neemt toe. Het is de vraag of dit leidt tot een ondermijning van de overlegeconomie, of tot een krachtige impuls.

### 2.3.4 Zoeken naar een nieuw evenwicht

In de jaren negentig is in belangrijke mate sprake van decentralisering van de arbeidsverhoudingen. Na 2000 staan de resultaten van die decentralisering, maatwerk, flexibiliteit en diversiteit, hoog op de sociaal-economische agenda. De Stichting van de Arbeid heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld.

De Stichting van de Arbeid doet aanbevelingen voor, onder meer, de loonvorming.<sup>7</sup> Een centraal akkoord is in de eerste plaats een convenant tussen werkgevers, werknemers en de overheid, voortkomend uit bipartiet overleg in de Stichting van de Arbeid. De doelstelling van een centraal akkoord is het bereiken van zodanige ontwikkeling op het gebied van de arbeidsvoorwaarden dat de politiek-economische doelen niet worden verstoord. Achtereenvolgens komen in deze paragraaf de volgende Star-akkoorden en aanbevelingen richting bedrijfsleven aan de orde:

- Akkoord van Wassenaar (1982);
- Een Nieuwe Koers (1993);
- Agenda 2002 (1997);
- Er is meer nodig (2001).

<sup>7</sup> *Opvallend aan de aanbevelingen van sociale partners voor het arbeidsvoorwaardenoverleg in de periode 1982-2000 is de grote kwantiteit en diversiteit aan onderwerpen (Tros 2000: 78).*



### *Akkoord van Wassenaar*

De centrale aanbevelingen in het Akkoord van Wassenaar hebben onder meer betrekking op werkgelegenheidsbeleid. Een citaat: 'in deze centrale aanbevelingen wordt onder meer tot uitdrukking gebracht dat een herstel van economische groei, een stabiel prijspeil alsmede versterking van concurrentiekracht van ondernemingen en in samenhang daarmee verbetering van de rendementspositie essentieel is voor een structurele verbetering van de werkgelegenheid, en dat een hierop in positieve zin gericht meerjarenbeleid op sociaal en economisch terrein op alle niveaus noodzakelijk is.' (DCA: 161). Aan dit beleid wordt inhoud gegeven door: arbeidsduurverkortung, deeltijdarbeid en bestrijding van jeugdwerkloosheid. Tevens wordt aanbevolen om op basis van de aanbevelingen de cao-onderhandelingen van 1983 zo spoedig mogelijk te starten. Daarbij wordt een beroep op het kabinet gedaan om het mogelijk te maken dat partijen op basis van de aanbevelingen in vrijheid op cao-niveau konden onderhandelen.

Dit akkoord wordt gezien als historische gebeurtenis omdat partijen in de Star de tien jaar daarvoor er niet meer in waren geslaagd tot overeenstemming te komen. Tegen die achtergrond ziet de regering zich genoodzaakt loonmaatregelen af te kondigen. Maar omdat overeenstemming wordt bereikt is het kabinet de Star met wetgeving tegemoetgekomen. 'Hieruit blijkt voorts dat de sociale partners ervan overtuigd zijn dat slechts een gezamenlijke krachtsinspanning van maatschappelijke groeperingen en regering en parlement de neergaande trends kan afremmen en weer in opwaartse richting kan ombuigen.' (SER, 1983: 10).

Door het sterk toenemend aantal Star-aanbevelingen na het Akkoord van Wassenaar kan volgens Tros worden gesproken van een herleving van de Stichting van de Arbeid na 1982 (p. 78). Met het Akkoord van Wassenaar is 'het ijs blijkbaar gebroken'. Toename van het aantal aanbevelingen wijst volgens Tros op concentratie van de verhoudingen tussen werkgever en werknemers op landelijk niveau vanaf 1982. Concentratie is een proces waarbij binnen een machts hiërarchie de actoren op een lager niveau in toenemende mate het overleg en/of de regelgeving overlaten aan de actoren op een hoger niveau, zonder zelf afstand te doen van bevoegdheden (p. 32). Tros wijst voor de concentratie van het overleg tussen sociale partners op landelijk niveau drie factoren aan:

- afspraken in de Star hebben een bufferfunctie tegen ongewenst overheidsingrijpen;
- veranderde verhoudingen tussen werkgevers en werknemers: het vertrouwen nam toe door vermindering van ideologisch getinte onderwerpen en door verminderde vakbondsmacht;
- de overeenkomsten hebben een globaal karakter: de achterbannen geven eerder toestemming om centrale afspraken te ondertekenen.



### ***Een Nieuwe Koers***

Het centrale akkoord van 4 november 1993 is getiteld 'Een Nieuwe Koers, agenda voor het cao-overleg 1994 in het perspectief van de middellange termijn'.

Dit akkoord gaat opnieuw, net als het Akkoord van Wassenaar, over de grondslagen van het sociaal-economisch beleid (Tros: 85). Er wordt gesproken over loonmatiging ter bevordering van werkgelegenheid en, wederom, herstel van rendementen. Een Nieuwe Koers heeft verder aandacht voor de volgende onderwerpen:

- nieuwe arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden zouden in het teken staan van maatwerk en diversiteit. Het zou voor ondernemingen en werknemers leiden tot meer differentiatie en keuzemogelijkheden binnen regelingen en daarmee bijdragen aan economische groei;
- groei van de werkgelegenheid en vergroting van de arbeidsparticipatie;
- loonvorming: gestreefd wordt naar een niet te grote stijging van de lonen. Voor groepen werknemers wordt de mogelijkheid voor prestatiebeloning bezien;
- continue scholing;
- deeltijdarbeid;
- ouderenbeleid;
- aanbevelingen ten aanzien van gedeeltelijk arbeidsgeschikte werknemers en langdurige werklozen;
- ziekteverzuim.

Een tripartite overeenkomst tussen overheid en sociale partners kan belangrijke positieve effecten hebben op de ontwikkeling van het sociaal-economisch beleid. Tros constateert dat de (oude) aanbeveling over gematigde loonontwikkeling in de cao's is terug te vinden, maar dat dit (nog) niet geldt voor gedifferentieerde loonontwikkeling en prestatiebeloning (Tros: 87).

Decentralisering gaat gepaard met concentratie van de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers op landelijk niveau. Dit geldt in ieder geval voor het terrein van de primaire arbeidsvoorwaardenvorming. De centrale organisaties van werkgevers en werknemers worden op belangrijke beleidsvelden meer invloedrijke organisaties en de coördinatie tussen werkgevers en vakbonden in de verschillende bedrijfstakken is niet aantoonbaar verlaagd (p. 285-286).

### ***Agenda 2002 en Er is meer nodig***

In december 1997 wordt opnieuw een agenda voor het cao-overleg voor de komende jaren vastgesteld: de Agenda 2002. Deze agenda volgt de lijn van decentralisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg en staat net als de Nieuwe Koers in het teken van maatwerk en differentiatie. Het kader is opnieuw een verantwoorde loonkostenontwikkeling in het perspectief van de rendementen- en



arbeidsmarktsituatie in de bedrijfstak. Nieuwe thema's zijn bijvoorbeeld flexibiliteit en zekerheid en mobiliteit van werknemers.

De Agenda 2002 is uitgewerkt in aanbevelingen voor het cao-overleg voor 2001, getiteld 'Er is meer nodig'. Deze aanbevelingen gaan onder meer over loonkostenontwikkeling, scholing en employability, de combinatie van arbeid en privé en het beloningsbeleid. Keuzemogelijkheden in arbeidsvoorwaarden worden aanbevolen, evenals mogelijkheden om bepaalde elementen, met name tijd en geld, onderling te ruilen. De cao blijft uitgangspunt. De aandacht gaat in het bijzonder uit naar de krapte op de arbeidsmarkt, de noodzaak te investeren in de kwaliteit van de collectieve sector en een 'dreigende loonprijs-spiraal'.

### *Afronding*

Het zoeken naar een nieuw evenwicht, zo men wil op grond van een Nieuwe Koers of Er is meer nodig, is nog niet voltooid: de impact van internationalisering, globalisering, flexibiliteit, de blijvende wens tot afstemming en coördinatie en technologische ontwikkelingen hebben grote invloed op bestaande verhoudingen. Dit geldt niet alleen voor Nederland. De richting van de Nieuwe Koers is die van het onderstrepen van het belang van loonmatiging in combinatie met grotere keuzemogelijkheden in arbeidsvoorwaarden.

Voor Visser en Hemerijck zijn hervormingen van de overleconomie een proces van lange adem. Het gaat om wederzijds vertrouwen en netwerken van maatschappelijke betrokkenheid. Het is van belang dat betrouwbare onderhandelingspartners worden gevonden in sterke nationaal, in plaats van sectoraal, georganiseerde koepelorganisaties. Deze onderhandelingspartners moeten het vermogen en de bereidheid hebben om te leren en rekening te houden met de vele sectoren, inclusief buitenstaanders en toekomstige generaties. De auteurs besluiten hun betoog met het wijzen op het belang en de centrale rol van de georganiseerde samenwerking tussen werkgeversorganisaties en vakbeweging bij de ontwikkeling en uitvoering van de strategie van loonmatiging. In een democratie is de regering uiteindelijk verantwoordelijk schuldig aan het parlement en de kiezers. Voor een krachtig corporatisme is voor Visser en Hemerijck een krachtige overheid nodig (Visser, Hemerijck: 233). Een krachtige overheid die overigens voldoende ruimte laat aan de sociale partners.

## **2.4 Introductie overheid en arbeidsverhoudingen**

Deze paragraaf gaat over de complexiteit van de beide rollen van de overheid binnen de arbeidsverhoudingen van overheids personeel: die van wetgevend, besturend orgaan en die van werkgever.



### 2.4.1 Overheidstaken

In de aanbiedingsbrief van het advies 'Positie Overheid' (1994) van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) aan de toenmalige informateurs van Aardenne, Vis en De Vries stelt de voorzitter van de ROP dat: 'de overheidsector van cruciale betekenis is voor het functioneren van de economie en voor de samenleving als geheel en daarom vraagt de ROP aandacht voor het belang van een doeltreffende en doelgerichte overheid.'

De Raad vindt in 1994 een advies over de positie van de overheid nodig omdat overheidstaken en de daaraan gekoppelde budgetten al jaren onder vuur liggen. De ROP wijst op de baten van de overheid. De samenleving is 'zowel in economische als maatschappelijke zin voor haar functioneren in belangrijke mate afhankelijk van deze overheidsproducten'. De overheid is leverancier van verscheidene producten en diensten:

- collectieve goederen en diensten: goederen en diensten die naar hun aard alleen door de overheid tot stand gebracht kunnen worden, zoals openbare orde en veiligheid, defensie en rechtspraak;
- pseudo-collectieve goederen, ook wel bemoei-goederen: goederen en diensten die in beginsel door de markt kunnen worden voortgebracht maar waarvan de overheid het maatschappelijk wenselijk acht de productie of consumptie te stimuleren. Gedacht kan worden aan onderwijs en volkshuisvesting;

### 2.4.2 Werkgever en wetgever

Een terugkerend thema in het onderzoek van de arbeidsverhoudingen bij de overheid is de dubbele rol van de overheid. De overheid is enerzijds een besturend en wetgevend lichaam: deze functies worden aangeduid als de ordende en besturende functie (Albeda, Dercksen, 1994: 50). Ze verwijzen naar klassieke overheidstaken. Op sociaal- economisch terrein wordt hiermee beoogd de werking van het marktmechanisme te ordenen en de burgers te beschermen tegen mogelijke misstanden. Het Kinderwetje van Van Houten (1874) is hiervan een klassiek negentiende-eeuws voorbeeld. Anderzijds is de overheid direct of indirect werkgever in de publieke sector: de 'overheid als arbeidsorganisatie.' De rol van de overheid als wetgever heeft betrekking op haar functies als wetgevend en besturend lichaam, als behartiger van het algemeen belang: de overheid is politiek gezagdrager en dit kan leiden tot ander gedrag dan wanneer dit gedrag alleen door de rol van werkgever is ingegeven (Rood 1989: 30).

De overheid heeft dus twee verantwoordelijkheden die niet altijd samengaan: als werkgever en als hoeder van het algemeen belang. De rol van de overheid als werkgever blijft afhankelijk van de politieke besluitvorming. De formele kant van de dubbelrol van de overheid komt tot uitdrukking in het budgetrecht van de volksvertegenwoordiging en de ministeriële



verantwoordelijkheid. Zowel het optreden van de overheid (gedrag) in beide rollen, als laatstgenoemde formele aspecten worden (steeds minder vaak) gebruikt om de eenzijdigheid in de arbeidsverhoudingen bij de overheid te rechtvaardigen: de bijzondere positie van de overheid rechtvaardigt een eenzijdige aanstelling van ambtenaren en eenzijdigheid in het overlegstelsel. De kern van de discussie hierover is volgens Rood dat de bijzondere positie van de overheid over niets anders gaat dan de bevoegdheid zaken eenzijdig te regelen (Rood 1989: 35). Het is de vraag of deze bevoegdheid voldoende reden is om de eenzijdigheid in stand te houden.

De ROP heeft aandacht besteed aan de gevolgen die ontwikkelingen bij overheid en samenleving hebben voor het functioneren van de overheid als arbeidsorganisatie (advies nr. 21, 1999).<sup>8</sup> De Raad wijst op de groeiende complexiteit van het overheidsbestuur. Dit leidt tot de ontwikkeling dat bestuurders meer aan hun ambtelijk apparaat moeten overlaten. Aan dat ambtelijke apparaat worden hogere eisen gesteld: de roep om een dynamischer, flexibeler apparaat dat creatief en oplossingsgericht is. Anders gezegd: de complexiteit van de overheid als arbeidsorganisatie is gegroeid. De werkgeversrol van de overheid neemt daarom in belang toe.

<sup>8</sup> De Raad heeft dit advies uitgebracht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op grond van de notitie 'Vertrouwen in verantwoordelijkheid' en de daarbij behorende notities 'Integriteit van het openbaar bestuur' en 'Management en personeelsontwikkeling rijksdienst' (1999).

### 2.4.3 Ontwikkeling arbeidsorganisatie

In het kader van een overheid die zich meer op haar kerntaken richt is een aantal ontwikkelingen in gang gezet. Een daarvan is de ontwikkeling van zelfstandige bestuursorganen en privaatrechtelijke vormen van uitvoering van overheidstaken, maar ook de door de ROP geconstateerde behoefte aan interactief bestuur: een grotere samenspraak of samenwerking met doelgroepen, of met het bedrijfsleven, om overheidsbeleid te ontwikkelen en uit te voeren. Voor de uitvoering van overheidsbeleid zijn relevante ontwikkelingen onder meer: (ROP)

- verdere delegatie van verantwoordelijkheden in de organisatie;
- pogingen tot de invoering van meer bedrijfsmatig werken;
- normalisering van de ambtelijke rechtspositie en de verhoudingen in het overlegstelsel;
- ontwikkeling van het fenomeen van de ondernemende overheid en de ondernemende ambtenaar.

Vraagstukken met betrekking tot de inrichting van het openbaar bestuur, de ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheid en de bijzondere rechtsverhouding tussen de overheid en de ambtenaar zijn volgens de ROP geen specifiek Nederlands fenomeen. Voor de ROP is een deugdelijk functionerend ambtelijk apparaat een randvoorwaarde voor een deugdelijk functionerend openbaar bestuur. Ambtelijke verantwoordelijkheid, integriteitbewustzijn en professionaliteit zijn van groot belang. Een transparante organisatie en een





cultuur van openheid bij leidinggevenden, van het geven van vertrouwen aan medewerkers en het ruimhartig toestaan van het gebruik van grondrechten passen volgens de ROP bij de ontwikkelingen in de arbeidsorganisatie.

Relevante ontwikkelingen in de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving hebben gevolgen voor de overheid als arbeidsorganisatie (ROP 1999: 15). Dit stelt eisen aan de manier waarop het systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid vormgegeven wordt.



*Actoren in het systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid: minister Van Dijk van Binnenlandse Zaken verlaat per heli-copter het schip waar overleg plaatsvindt met de overheidsvakbeweging, 1988. (p.72)*



*Vertegenwoordigers van de overheidsvakbeweging.*



## 3.1 Inleiding

Arbeidsverhoudingen bij de overheid kunnen gezien worden als een proces: het proces van arbeidsvoorwaardenvorming dat zich afspeelt binnen het systeem, of stelsel, van arbeidsverhoudingen. Het systeem van arbeidsverhoudingen staat onder invloed van de omgeving. De gedachte is dat de actoren in het proces - overheidswerkgevers, werknemers en overheid als wetgevend en besturend lichaam - overwegend strategische keuzes maken om hun doelen te bereiken.

De resultaten van de interacties tussen de actoren zijn formele en informele regels. Door de ontwikkeling van de regels te schetsen, wordt het stelsel van arbeidsverhoudingen bij de overheid inzichtelijk. Bestaande theorieën en inzichten worden toegepast in de hoofdstukken over normalisering en decentralisering: de praktijk van de arbeidsverhoudingen bij de overheid.

Enkele typering van 'systemen van arbeidsverhoudingen' komen in dit hoofdstuk aan de orde. Een door Dunlop in 1958 geïntroduceerd theoretisch model wordt besproken. De ontwikkeling en verfijning van dit basismodel heeft vorm gekregen in de strategische keuzebenadering. Op grond van de in de literatuur gepresenteerde benaderingswijzen wordt met inzichten die de laatste jaren zijn opgedaan, een aanvulling op de bestudering van de arbeidsverhoudingen uitgewerkt. Deze heeft betrekking op beperkte rationaliteit in besluitvorming.

Tenslotte wordt stilgestaan bij het Europese perspectief van de arbeidsverhoudingen. Het internationale arbeidsrecht en de Europese instellingen zijn van groot belang voor het heden en de toekomst van de Nederlandse arbeidsverhoudingen bij de overheid. Onderzocht wordt of de internationale dimensie een nuttige aanvulling op het model van Dunlop is.

## 3.2 Systemedenken

De bestudering van arbeidsverhoudingen geschiedt veelal vanuit een visie op en typering van een systeem van arbeidsverhoudingen. Deze systemen zijn de basis van het theoretische kader van deze studie.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Bij deze paragraaf is dankbaar gebruik gemaakt van Van Warmerdam (1997).

### 3.2.1 Systeemleer

Een systeem is een verzameling actoren (entiteiten) en de onderlinge relaties die tussen deze entiteiten bestaan (In 't Veld, 1989). Een entiteit is het kleinste onderdeel van een systeem. Van een relatie is sprake wanneer een verandering in de waarde van een eigenschap van een entiteit leidt tot een verandering in de waarde van een andere entiteit. Naast relaties tussen de onderdelen van



systemen bestaan ook tussen een systeem en de relevante omgeving relationele verbanden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid. De cybernetica - of systeemleer - richt zich op zulke relaties (cybernetica betekent sturingsleer). Als interdisciplinaire wetenschap richt de systeemleer zich op het beschrijven en bestuderen van het fenomeen informatie, communicatie, sturing en controle van systemen in relatie tot een omgeving (In 't Veld, van der Knaap: 88-90). Veranderingen in een systeem vinden overwegend plaats als een systeem in interactie staat met zijn omgeving: communicatie.

De arbeidsverhoudingen bij de overheid en de marktsector hebben een groot aantal veranderingen doorgemaakt, ingegeven door diverse politieke, economische en sociale ontwikkelingen in de omgeving. Deze veranderingen binnen het systeem hebben plaatsgevonden omdat het systeem van arbeidsverhoudingen communiceerde met zijn omgeving. Cummings en Huse noemen een dergelijk systeem een open systeem (1989: 66). Dit in tegenstelling tot een gesloten systeem waarbij geen interactie tussen de omgeving en het systeem bestaat. De 'omgeving' duidt op het verschil tussen binnen en buiten een systeem (Rosenthal: 100).

Het model van een eenvoudig systeem is echter niet afdoende voor een adequate studie van het verleden en voor het doen van goede voorspellingen. Daarom is het van belang te weten hoe een omgeving zich gedraagt en hoe deze gedragingen doorwerken in het systeem. De kern van de systeembenadering ligt hierin dat zij benadrukt dat een systeem voortdurend in wisselwerking staat met haar omgeving (Rosenthal: 188). Gedurende het hele proces worden alle delen van het systeem beïnvloed door de omgeving. Het systeem wordt een 'lerend systeem' als de uitkomsten van de interacties benut worden om het eigenlijke systeemproces aan te passen.

De relaties tussen systeem en omgeving zijn ook het centrale onderwerp van het 'structureel functionalisme' met Parsons als grondlegger. Parsons besteedt aandacht aan de interne relaties van een systeem. De maatschappij wordt gezien als een draaiend systeem waarbinnen elk onderdeel op de een of andere manier functioneert in relatie tot alle andere. Parsons ziet een systeem als een onderdeel van het geheel: de samenleving. Elk systeem bestaat om een bepaald (sociaal) doel te verwezenlijken. Zo is het voor de samenleving ook van belang te weten wat omgaat binnen een systeem, omdat uitkomsten van invloed zijn op de samenleving als geheel. Parsons onderkent vier functies van een systeem:

- goal-attainment: bereiken van gestelde doelen;
- adaption: aanpassen van een systeem aan diens omgeving;
- integration: elementen uit het systeem vormen een samenhangend geheel (wederzijdse afhankelijkheid);
- latency: het systeem reguleert spanningen en conflicten (Albeda en Dercksen, 1998: 23).



Dunlop wordt beschouwd als de grondlegger van de systeembenadering in de arbeidsverhoudingen. De contingentietheorie, de netwerkbenadering en het arenamodel kunnen een bijdrage leveren aan de uitbreiding van de theorie van Dunlop (zie paragraaf 3.3). Deze stromingen gaan dieper in op relaties en interacties tussen systeem en omgeving. Ze geven inzicht in strategische keuzes die actoren maken in een systeem van arbeidsverhoudingen.

### 3.2.2 Contingentiebenadering

De contingentietheorie gaat dieper in op de wisselwerking tussen systeem en omgeving dan de systeembenadering; zij doet uitspraken over het soort relatie tussen de omgeving en een systeem. De theorie veronderstelt dat voor elk type systeem een bepaalde organisatievorm bestaat die het best gedijt in die omgeving: adaptation. De contingentietheorie dankt haar ontstaan aan de toenemende aandacht voor de (h)erkenning van de invloed van een veranderende omgeving op systemen. De socioloog Lammers gaat uitgebreid in op de ontwikkeling van de contingentietheorie (Lammers 1993: 325). Volgens hem stoelt de contingentietheorie op de grondgedachte dat, om een bepaald doel te bereiken (goal-attainment), het ene middel niet altijd en overal, maar slechts onder bepaalde condities geschikter is dan het andere. Een bepaald type organisatie is dus niet in het algemeen beter dan een ander type, maar al naar gelang de omstandigheden waaronder zij moet functioneren (1993: 362).

### 3.2.3 Netwerk- en besluitvorming

Een systeem en de omgeving onderhouden een aantal interne en externe relaties om te komen tot de verwezenlijking van de diverse (systeem)doelen. De verwezenlijking van de doelen heeft nagenoeg altijd weer veranderingen in het bestaande systeem tot gevolg. De relaties tussen actoren ontstaan als de diverse doelen overeenkomen of op zijn minst (indirect) met elkaar zijn verbonden. Onderwerp-gerichte verbondenheid tussen actoren wordt aangeduid als een beleidsveld of een beleidssector. In deze beleidsvelden vindt besluitvorming plaats (Rosenthal e.a. 1996; Teisman, 1993). In deze studie is sprake van het beleidsveld van de arbeidsverhoudingen bij de overheid. Een beleidsveld ontwikkelt zich tot een netwerkstructuur wanneer de actoren binnen een beleidsveld meer afhankelijk van elkaar worden en daardoor genoodzaakt zijn hun relaties te intensiveren om een gezamenlijk doel te bereiken.

Wederzijdse afhankelijkheid is een belangrijk element van een netwerk, omdat zonder deze afhankelijkheid een netwerk niet zou kunnen ontstaan en bestaan. Teisman legt bij zijn definitie van een netwerk het accent op de wijze waarop de duurzaamheid in netwerken in stand wordt gehouden: door besluitvorming (1993). Deze definitie van Teisman is bruikbaar bij dit onderzoek naar



veranderingen in regels omtrent arbeidsvoorwaarden. Veranderingen krijgen vorm door besluitvorming: 'een netwerk valt samen met veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van besluitvormingsspel' (Teisman: 44). Kickert (1993: 64-70) noemt drie hoofdkenmerken van het netwerk(model):

- actoren met eigen opvattingen, belangen, doelen en posities;
- gemeenschappelijk doel;
- geen van de actoren is dominant; alle zijn min of meer autonoom;

De kern van de netwerkbenadering wordt gevormd door de relaties tussen en binnen de verschillende actoren in een netwerk. Het netwerk wordt gevormd rond een bepaald idee, onderwerp of beleidsterrein. Kenmerken van een netwerk zoals wederzijdse afhankelijkheid en besluitvorming door onderhandeling zijn terug te vinden in het systeem van arbeidsverhoudingen in de publieke sector.

### 3.3 Model van Dunlop

In zijn in 1958 verschenen 'Industrial relations systems' presenteert Dunlop een model, een nieuwe manier van denken voor de arbeidsverhoudingen (Dunlop 1958). Het boek bevat een theoretisch kader voor systematische weergave van tot dan toe bekende kennis over arbeidsverhoudingen. Het gaat om de relaties tussen werknemers, werkgevers en de overheid. Centraal staan regels en procedures van de arbeidsorganisatie en van werkgevers en werknemers. Deze kunnen door theoretische analyse beter begrepen worden. Het boek is belangrijk omdat het een overzicht biedt van factoren die van invloed zijn op arbeidsverhoudingen.

#### 3.3.1 Systeem van arbeidsverhoudingen

Institutionele analyse is vooral een analyse van de maatschappelijke context waarbinnen sociale processen vorm krijgen. Instituties hebben daarbij een prominente rol. De centrale vraag is hoe instituties er voor zorgen dat het gedrag van actoren wordt beïnvloed. De institutionele analyse van Dunlop is een voorbeeld geweest voor veel analyses over sociaal-economische ontwikkelingen. In de jaren negentig vinden we een opmerkelijke herwaardering van het institutionalisme in de sociale wetenschappen (Visser en Hemerijck 1998: 71).

Het institutionele effect is volgens Visser en Hemerijck tweeledig. Enerzijds beperken de instituties de handelingsmogelijkheden van sociale actoren, anderzijds stellen instituties actoren in staat te handelen, en bovendien



om richting en vorm te geven aan hun sociale interacties (Visser en Hemerijck: 71). Het institutionalisme analyseert de relatie tussen de politieke input van processen en de output van producten en resultaten vanuit het proces van stabiele politieke spelregels, teneinde het relatief autonome effect van instituties op deze processen op het spoor te komen (p. 72). De vergrote aandacht in de jaren negentig voor institutionele analyse heeft geleid tot grotere historische oriëntatie op beleidsprocessen. Waar je heen gaat hangt af van waar je vandaan komt en dat sluit sommige bestemmingen uit. Eerder gemaakte keuzes omtrent structuur en inhoud beperken het scala van overgebleven alternatieven.

De manier waarop de Nederlandse arbeidsverhoudingen zich hebben ontwikkeld is daarom historisch bepaald. Dit geldt ook voor de manier waarop de arbeidsverhoudingen in de publieke sector zich hebben ontwikkeld. Een voorbeeld van een historisch bepaalde belangrijke keuze voor de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen bij de overheid is onderdeel van het 'Grand Design' van Dales en Pont: decentralisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg.

### *Variabelen en omgevingsfactoren*

Met het model van Dunlop wordt het voor het eerst mogelijk een analyse van arbeidsverhoudingen te maken die geldigheid kent voor verschillende landen, met verschillende economische en politieke achtergronden. De analyse is ook in kleiner verband, bijvoorbeeld per bedrijfstak, toepasbaar. De ontwikkeling van het theoretische construct 'systeem' kan als basis dienen voor verdere studie naar de arbeidsverhoudingen. Een ander motief dat Dunlop noemt voor het komen tot een systeem is: 'the analogy of the constructive use of 'system' in economics comes readily to mind' (Dunlop: 381). De economische wetenschap heeft het mogelijk gemaakt de onderlinge afhankelijkheid van variabelen binnen een systeem aantoonbaar te maken, de reactie van een systeem op externe invloeden aan te duiden en de gevolgen van lange-termijn ontwikkelingen - vanuit het systeem gezien - aan het licht te brengen. Dunlop wijst op het risico om verworvenheden van een bepaalde academische discipline zonder meer te transformeren naar een andere discipline. Maar een sterke band tussen de economische en theoretische verworvenheden en die van de leer der arbeidsverhoudingen is onmiskenbaar.

Het systeem van arbeidsverhoudingen van Dunlop kent de volgende actoren in een systeem van arbeidsverhoudingen:

- (een hiërarchie van) werkgevers, leidinggevend en hun vertegenwoordigers;
- (een hiërarchie van) werknemers en hun vertegenwoordigers;
- (gespecialiseerde) overheidsinstellingen.



In een systeem van arbeidsverhoudingen komen vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers altijd prominent voor. Ze hebben een duidelijke relatie tot elkaar. De derde actor, de overheidsinstellingen, speelt niet altijd een rol van betekenis. De omgeving (context) van het systeem wordt bepaald door:

- technologische kenmerken van de arbeidsorganisatie;
- markt of budgettaire beperkingen;
- plaats en spreiding van macht in de maatschappij.

Technologische factoren zijn van vergaande invloed op een systeem van arbeidsverhoudingen. Zij hebben bijvoorbeeld invloed op de vorm van management en arbeidsorganisatie en de mate en manier van productie. De markt is van belang voor de financiële mogelijkheden. Bij spreiding van macht gaat het met name om de posities die bekleed worden, om prestige, kennis en toegang tot informatie. De verdeling van macht in een maatschappij heeft geen directe invloed op de actoren binnen een systeem van arbeidsverhoudingen. Het is voor Dunlop meer een omgevingsfactor die het systeem indirect structureert.

### ***Regels en ideologie***

De actoren die zich in een bepaalde context (omgeving) bewegen ontwikkelen regels en voorschriften voor de arbeidsorganisatie. Regels en procedures zijn afhankelijk van - en zullen veranderen als - de omgevingsfactoren of de positie van de actoren wijzigen. Regels, inclusief de administratie om de regels te maken en na te leven, bestaan onder andere uit voorschriften, wetten en rechtspositieregelingen. De regels kunnen formeel en informeel zijn. Informele regels zijn bijvoorbeeld tradities of gewoonten.

Om het analytische systeem van Dunlop te completeren is tenslotte nog een ideologie nodig: een geheel van ideeën en overtuigingen dat door de actoren wordt gehanteerd om het systeem in stand te houden of te wijzigen. Ideologie wordt gevormd door een aantal basisideeën dat door alle drie de actoren gedeeld wordt en vaak specifiek van toepassing is op het desbetreffende systeem van arbeidsverhoudingen, bijvoorbeeld een land of bedrijfstak. Een systeem van arbeidsverhoudingen is bij Dunlop een subsysteem van het sociale systeem.

Een aantal grootheden in het systeem van arbeidsverhoudingen is gelijk aan die in de economische wetenschap. Sommige grootheden die in de economische wetenschap als gegeven worden beschouwd, worden in de leer der arbeidsverhoudingen als variabel gezien. Zo zijn de regels die worden gesteld ten aanzien van werk voor de economie een gegeven dat van buiten het economisch systeem afkomstig is. Bij Dunlop is dit een variabele die verklaard moet worden door de werking van het systeem van arbeidsverhoudingen (Dunlop: 129-268). Omgekeerd is hetzelfde denkbaar. De mate van





economische groei bijvoorbeeld is een grootheid die in de economische wetenschap als variabele beschouwd wordt en bij de arbeidsverhoudingen als gegeven. De stand van de techniek (technologische ontwikkeling) is een voorbeeld van een grootheid die in beide wetenschappen als gegeven wordt beschouwd. De werking van de arbeidsmarkt is een voorbeeld van een grootheid die in beide disciplines variabel is. De benadering van Dunlop is in belangrijke mate interdisciplinair.

Een systeem van arbeidsverhoudingen moet in zijn historische context worden begrepen. De rol van de actor, de status of positie binnen het systeem wordt volgens Dunlop gekenmerkt door drie ontwikkelingen (388-389):

- de status van actoren in een systeem van arbeidsverhoudingen wordt significant beïnvloed door de periode in de wereldgeschiedenis waarin het systeem van arbeidsverhoudingen bestaat. Bij ingrijpende wijzingen verandert deze positie aanzienlijk;
- de positie van werknemers, werkgevers en overheden wordt beïnvloed door de onderlinge afhankelijkheden, de mate van technologische vooruitgang en door de politieke situatie in een land;
- de positie van actoren wijzigt naar aanleiding van de economische ontwikkeling.

De hoofdlijnen van een (nationaal) systeem van arbeidsverhoudingen worden in een vroeg stadium van economische ontwikkeling relatief snel ontwikkeld. Dit geldt ook voor de machtsverhoudingen. De positie van de actoren en de formele en informele regels vormen zich in een later stadium.

### ***Kenmerken theoretisch model***

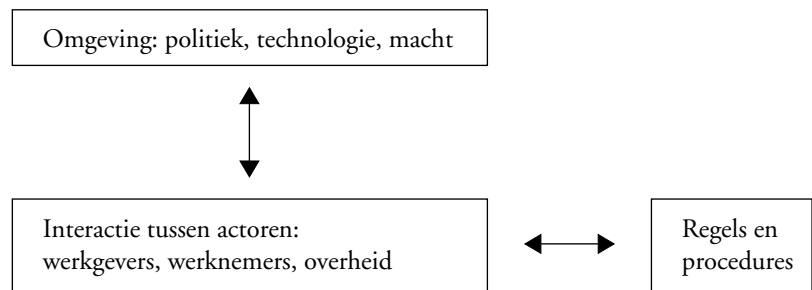
De kenmerken van een systeem - van arbeidsverhoudingen - en de ontwikkeling van een model worden door Dunlop als volgt omschreven: (Dunlop: 5-7)

- een systeem is een abstract gegeven, een model. Actoren in een systeem zijn afhankelijk van meer factoren dan alleen van die welke het systeem typeren;
- het systeem is een analytisch subsysteem van een maatschappij en kent dezelfde (logische) basis als een economisch systeem, dat ook een analytisch subsysteem vormt;
- een systeem van arbeidsverhoudingen is geen onderdeel van een economisch systeem maar een complementair subsysteem;
- relaties bestaan tussen de maatschappij en het systeem van arbeidsverhoudingen;
- bij het beschrijven van een systeem wordt uitgegaan van een aantal vooronderstellingen over het bestaande sociale systeem, zoals dat ook in een economisch systeem het geval is;
- de bestudering van arbeidsverhoudingen is multi-disciplinair van karakter, zij

het dat het model dat aan de hand van een dergelijk systeem wordt ontwikkeld, de mogelijkheid biedt de arbeidsverhoudingen als zelfstandige discipline te beoefenen;

- er zijn drie analytische problemen te onderscheiden: ten eerste de relatie van het systeem van arbeidsverhoudingen tot de maatschappij als geheel, ten tweede de relatie tot het economische subsysteem en ten derde de kenmerken en typeringen van het subsysteem van arbeidsverhoudingen zelf.

Regels als uitkomst van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming vormen een belangrijk onderdeel van een systeem arbeidsverhoudingen. De volgende figuur is een illustratie van het systeem van Dunlop.



*Figuur 4 Een systeem van arbeidsverhoudingen*

### 3.3.2 Besluitvorming op drie niveaus

In het systeem kunnen drie niveaus van besluitvorming worden onderscheiden: de onderneming, de bedrijfstak en het landelijke niveau (Windmuller, 1986).

#### ***Procesvariabelen***

De volgende (proces)variabelen zijn van belang:

- relevante criteria;
- doeleinden;
- rollen en hiërarchische posities van de deelnemers, en de relatieve sterkte of zwakte van georganiseerde werknemers of werkgevers.



Deze procesvariabelen verschillen per niveau. Als het niveau van de besluitvorming op ondernemingsniveau ligt, zullen de 'relevante criteria' bestaan uit het voortbestaan en de groei van de onderneming.

De onderhandelaars kiezen hun posities met als belangrijke referentiecriteriën de arbeidsmarkt- of de winstpositie van het bedrijf. De aandacht concentreert zich op de werkgelegenheid, externe bedreigingen voor het eigen bedrijf, de productie in vergelijking met andere ondernemingen en technologische veranderingen. De blik van de leiders aan zowel werkgevers- als werknemerszijde is meestal lokaal gericht en blijft beperkt tot een betrekkelijk kleine kring.

Op het niveau van de bedrijfstak kunnen ruimere doelen en criteria worden onderscheiden. Door partijen worden vergelijkingen gemaakt tussen de loonniveaus van verschillende bedrijfstakken. Een belangrijke vraag is bijvoorbeeld de concurrentiepositie van de bedrijfstak als geheel. De omgeving is van wezenlijk belang. Deze wordt bijvoorbeeld gevormd door werkgelegenheidsontwikkelingen in de bedrijfstak als geheel of op nationaal niveau. Pas op het nationaal niveau worden criteria van nationaal economische doeleinden van belang. Volledige werkgelegenheid, internationale concurrentie, achtergebleven gebieden en het welvaartsniveau zijn dan voorbeelden van belangrijke criteria.

### ***Rollen, posities en keuzevrijheid***

Zoals de criteria en doeleinden verschillen met het niveau van besluitvorming, zo variëren ook de rollen en hiërarchische posities van de deelnemers aan het systeem. Op het niveau van de onderneming worden de belangrijkste posities bekleed door lokale werkgevers en vakbondsmensen. Hierbij kan altijd interventie van buitenaf plaatsvinden, al dan niet van een hoger niveau in besluitvorming. Wetgeving is slechts als 'spelregel' van belang en vormt geen onderwerp van onderhandeling.

Op het niveau van de bedrijfstak bekleden de werkgevers- en werknemersorganisaties de belangrijkste posities in de onderhandelingen. De invloed en macht van de onderhandelende partijen wordt groter. Door deze machtsconcentraties gaat de overheid een belangrijkere rol spelen en mogelijk interveniëren. Op het nationale niveau worden de posities ingenomen door leiders van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties. De overeenkomsten hebben een grote reikwijdte. Belangrijke onderwerpen zijn lonen en arbeidsmarktontwikkelingen. Vaak zijn deze onderwerpen ook onderwerp van discussie binnen het kabinet of items in verkiezingsprogramma's van politieke partijen. De onderhandelaars hebben veel macht en onderhouden contacten met alle geledingen in de maatschappij, inclusief de landelijke politiek.



De keuzevrijheid voor onderwerpen en de onderhandelingsvrijheid varieert op de verschillende niveaus. De vrijheid van keuze van onderwerp en de onderhandelingsvrijheid op lokaal niveau is relatief groot. Deze worden aanzienlijk beperkt op het niveau van de bedrijfstak. In een landelijk systeem van arbeidsverhoudingen wordt de vrijheid nog kleiner. Conflicten tussen centrale organen en de aangesloten organisaties kunnen structurele vormen aannemen.

Schematisch zien de hiervoor geschetste variabelen en het niveau van besluitvorming er als volgt uit.

	<b>Referentie- kader</b>	<b>Doel- stellingen</b>	<b>Horizon</b>	<b>Posities</b>	<b>Sterkte bonden</b>
Onderneming	Voortbestaan en groei onderneming  Lokale loonniveaus  Bedrijfs-winsten	Werkgelegenheid  Technologische ontwikkeling  Winstpositie	Plaatselijk	Plaatselijke managers  Werknemers-organisaties	Nauwe betrokkenheid  Grote keuzevrijheid in onderwerpen
Bedrijfstak	Andere bedrijfstakken en landelijk	Concurrentiepositie  Werkgelegenheidsontwikkeling bedrijfstak en landelijk	Groepsbelangen	Werkgevers-organisaties  Werknemers-organisaties	Meer georganiseerd, globaler  Meer uniforme regels, minder keuzevrijheid
Landelijk	Nationale economische doelstellingen	Werkgelegenheid; Internationale concurrentie; Welvaartsniveau; Arbeidsmarkt; Loonontwikkeling	Nationaal	Leiders van de centrale organisaties	Kans op spanning tussen centrales en bonden, minder keuzevrijheid

*Figuur 5 Niveaus van besluitvorming*



Hoe hoger het niveau van besluitvorming - dat wil zeggen hoe lager in het schema - hoe groter de kans op politieke interventie. Het aantal omgevingsfactoren neemt toe. De technologie, de markt en de politiek zijn opnieuw van belang. Op het niveau van de onderneming is de lokale en specifieke markt van belang en zal de overheid slechts een indirecte invloed uitoefenen door het stelsel van regels en procedures dat in acht dient te worden genomen. Op het niveau van de bedrijfstak neemt de machtsconcentratie en de invloed van de onderhandelaars toe, waardoor de politiek eerder geneigd is te interveniëren. De onderwerpen op bedrijfstakniveau kunnen namelijk gevolgen hebben voor de gehele economie, vooral in de belangrijker industrietakken.

Dunlop heeft een systeem geschetst dat het mogelijk maakt de verschillende factoren weer te geven die van invloed zijn op de resultaten van de interacties tussen actoren: de formele en informele regels. De centrale gedachte is dat een significante wijziging in een van de facetten van de context van het systeem, zal leiden tot verstoring van het systeem - althans een verschuiving van het punt waarop het systeem in evenwicht is - en daarmee een nieuwe situatie, met andere regels, creëren. Anderzijds kan door de bestudering van de resultaten van de interacties tussen werkgevers, werknemers en overheid inzicht worden verkregen in het systeem van arbeidsverhoudingen. Op deze manier worden de arbeidsverhoudingen bij de overheid dan ook in beeld gebracht.

### 3.3.3 Strategische keuzebenadering

Het door Dunlop ontwikkelde model heeft internationaal toepassing gevonden, maar er is ook kritiek. Die richt zich met name op het gebrek aan verfijningen in het model. Het is een model met een 'leeg karakter'. Het is redelijk oppervlakkig.<sup>10</sup> Daarnaast is het economisch determinisme als kritiekpunt genoemd: Dunlop geeft de economie als omgevingsfactor veel gewicht, maar heeft geen oog voor de (omgekeerde) invloed van een stelsel van arbeidsverhoudingen op de economie.

Het model van Dunlop is door Windmuller c.s. op de Nederlandse arbeidsverhoudingen toegepast en verfijnd (Windmuller, 1985). De regels die structuur geven aan de arbeidsverhoudingen zijn afhankelijk van de actoren in het veld van arbeidsverhoudingen. Regels zijn immers de resultante van de interactie tussen actoren. Als actoren besluiten tot een koerswijziging, zal dit zijn weerslag hebben op het systeem van arbeidsverhoudingen. Windmuller meent dat er 'een complex en tweezijdig verband bestaat tussen de ontwikkeling van de sociaal-economische factoren en die van de arbeidsverhoudingen. Het een beïnvloedt het ander en wordt er ook door beïnvloed.' (Windmuller, 1985: 405).

<sup>10</sup> *Gesprek W.J. Dercksen, maart 1993*

Albeda en Dercksen onderscheiden bij hun bespreking van het systeem van Dunlop de drie contextvariabelen economie, techniek en politiek en wijzen er op dat alleen de economische variabele bij Dunlop nader is uitgewerkt (Albeda en Dercksen 1998, De Jong 1974). Als belangrijk gebrek in het systeem van Dunlop zien zij de onderbelichting van de interne dynamiek in een systeem van arbeidsverhoudingen.

De verdere ontwikkeling en verfijning van het model van Dunlop heeft vorm gekregen in de strategische keuzebenadering. Kochan heeft een belangrijke herziening van het systeem van Dunlop voorgesteld, met name daar waar het een gebrek aan aandacht voor de interne dynamiek vertoont (Albeda en Dercksen, 1990: 22). Veranderingen in de omgeving van het systeem zouden moeten leiden tot verklaringen omtrent veranderingen in het systeem van arbeidsverhoudingen. Een belangrijke aanvulling betreft de strategische keuzemogelijkheid die actoren hebben in hun onderlinge interactie: de interne dynamiek. Niet alleen de omgevingsvariabelen zijn van invloed op de actoren, ook de actoren zelf kunnen een andere koers kiezen. De omgevingsvariabelen kunnen veelal wel de aanleiding vormen tot een gewijzigde interne dynamiek.

Een systeem van arbeidsverhoudingen wordt dus niet alleen getypeerd door economische, technologische en politieke factoren, maar ook door de strategische keuzes die actoren maken om op die externe ontwikkelingen te reageren (Albeda en Dercksen, 1990: 24). De strategische keuzebenadering gaat er van uit dat de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen worden bepaald door een wisselwerking van externe invloeden en reacties van actoren. Verandering in de regels die het arbeidsproces beheersen kunnen soms relatief snel en plotseling plaatsvinden. Deze veranderingen zijn dan niet alleen te verklaren door de externe invloeden maar ook door de strategische keuzes die de actoren gemaakt hebben om zich aan de omgeving aan te passen. Ook de mate van omgevingsdruk - de invloed van de contextvariabelen - kan hierbij nog wisselen.

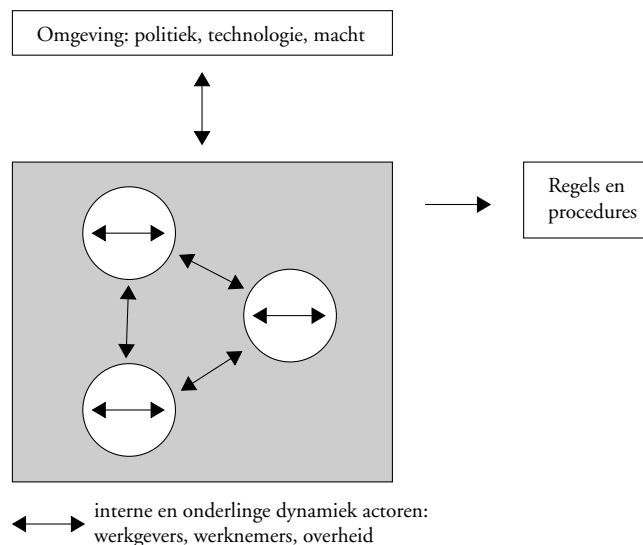
Een systeem van arbeidsverhoudingen wordt dus zowel van buiten als van binnenuit beïnvloed. Als interne factoren onderscheidt Blanpain de actoren zelf, zijnde regeringen, werkgevers en vakbewegingen (Blanpain, 1998). Relevante externe factoren zijn bijvoorbeeld de conjunctuur, de Europese Gemeenschap (EG) en de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO).

Volgens Reynaerts is er nog een analysevorm (Reynaerts, 1983). Dit is de stroming die een algemeen verklaringsmodel hanteert, dat in de arbeidsverhoudingen een weerspiegeling ziet van een machtsstructuur die door de economische onderbouw is vormgegeven. Deze stroming verwerpt de methodiek van Dunlop. Die zou te weinig rekening houden met de machtsverhoudingen in een samenleving en de niet-georganiseerde onderdelen van de arbeid. Volgens Reynaerts is deze op Marxistische leest geschoeide

methode er een die overigens ook overeenkomsten kent met de institutionele benadering van Dunlop. Beide stromingen houden rekening met de maatschappelijke omgeving waarbinnen de arbeidsverhoudingen tot stand komen en wijzigen. Beide stromingen proberen de structurele variabelen vast te leggen die een systeem van arbeidsverhoudingen kunnen verklaren.

In elk land zijn verschillende factoren van invloed op een systeem van arbeidsverhoudingen. Het nationaal gebonden karakter van arbeidsverhoudingen is belangrijk voor een goede analyse van een systeem van arbeidsverhoudingen in een bepaald land. Ieder land heeft zijn eigen culturele, technologische, sociaal-economische en politieke invloeden. Als men vervolgens komt tot een vergelijkende studie over stelsels van arbeidsverhoudingen of van een deelaspect daarvan, treft men 'een vorm van comparatieve analyse' (Reynaerts, 1983).

De strategische keuzebenadering kan als volgt geïllustreerd worden:



*Figuur 6 Strategische keuzebenadering*

De theorie van de strategische keuze, met de aanvulling van de interne dynamiek en de onderlinge dynamiek, vullen het model van Dunlop aan tot een volwaardig analysemodel voor de bestudering van een stelsel van arbeidsverhoudingen. Navolgend komen tot slot nog twee aanvullingen aan de orde: beperkte rationaliteit en Europese ontwikkelingen.



### 3.3.4 Beperkte rationaliteit

Het theoretische uitgangspunt is dat een stelsel van arbeidsverhoudingen bestaat uit interacties tussen actoren - werkgevers, werknemers en overheid - en dat de resultaten van die interacties leiden tot formele en informele regels. Aan de hand van die regels kan een systeem inzichtelijk worden gemaakt. De regels kunnen formele regels zijn, zoals wettelijke voorschriften, bepalingen van cao's, statuten en huishoudelijke reglementen, maar ook informele regels die voortvloeien uit tradities, gewoonten of informele groepsprocessen (Albeda en Dercksen, 1990: 11-12). De interacties tussen de actoren zijn een belangrijk onderdeel van een systeem van arbeidsverhoudingen. Uitgangspunt is dat actoren strategisch gedrag vertonen.

Het rationele keuze-institutionalisme gaat uit van rationaliteit van actoren (De Beus, 1994). De theorie van de rationele keuze worstelt met het vraagstuk of alle regels en instituties in stelsels van arbeidsverhoudingen het bedoelde dan wel onbedoelde gevolg zijn van bepaalde rationele keuzes van bepaalde individuen of organisaties. De theorie van de rationele keuze laat zien dat voor de vorming en het voortbestaan van een institutie meer nodig is dan individuele rationaliteit. Men laat in deze theorie zien dat ook identificatie met een groepsbelang of beleving van de menselijke vrijheid belangrijk is. Rationaliteit is zelf een afhankelijke variabele. Instituties kunnen rationaliteit bevorderen maar kunnen deze ook beperken. Dit duidt op de beperkte betekenis van rationaliteit in onoverzichtelijke of complexe situaties. Irrationaliteit wordt niet genegeerd (De Beus, 1994: 158). Een nuancering die daarop door De Beus is aangebracht is begrip voor de beperktheid van de theorie van de rationele keuze in bijvoorbeeld complexe situaties.

In bestuurskundige literatuur is steeds meer aandacht voor de grotere complexiteit van politieke en bestuurlijke systemen, maar ook voor de vergaande gevolgen van de informatie- en communicatietechnologie. Inzichten uit de chaos- en complexiteitstheorieën leren ons dat politieke en bestuurlijke systemen complex zijn en zich ver uit evenwicht kunnen bevinden (De Vries en Van Dam 1998: 22). De Vries en Van Dam geven aan dat toeval en niet-lineaire verbanden een grote rol spelen, en dat voorspellingen daarmee lastig zijn. Kleine wijzigingen kunnen grote effecten hebben en omgekeerd. Ze geven aan dat soms toch weer sprake is van orde, juist binnen de chaotische situatie. De complexiteit van bestuurlijke en politieke systemen vormt een relativering op het uitgangspunt dat actoren rationele keuzes maken. Het werk van Frissen laat zien dat meer twijfel ontstaat aan het modernistische geloof in rationaliteit (Frissen 1996, 1999: 50).

Dit leert ons dat een proces van arbeidsvoorwaardenvorming - binnen een systeem van arbeidsverhoudingen - ook gekenmerkt kan worden door beperkte rationaliteit en misschien soms zelfs door het ontbreken ervan. De huidige





wijze van bestudering van een systeem van arbeidsverhoudingen is sterk historisch en lineair ingericht - van het een komt het ander - en sterk rationeel georiënteerd. Er is weinig aandacht voor aspecten als toeval, besluitvorming in een chaotische omgeving of voor irrationaliteit.

### 3.4 Internationaal perspectief

De politieke en sociale omgeving van het systeem van arbeidsverhoudingen heeft zich verbreed. De Europese omgeving interacteert met de nationale stelsels van arbeidsverhoudingen. De arbeidsverhoudingen in Nederland staan niet op zich. Het systeem is nationaal gebonden, maar relaties tussen werkgevers en werknemers worden ook beïnvloed door wat er in het buitenland gebeurt.

In deze paragraaf komt de invloed van Europa op de Nederlandse arbeidsverhoudingen aan de orde, bij de overheid in het bijzonder. Kan gesproken worden van een Europees systeem van arbeidsverhoudingen? Of is sprake van Europeanisering van de nationale stelsels van arbeidsverhoudingen? Europeanisering kan aan de hand van het model van Dunlop in beeld worden gebracht.

Bij een karakterisering van de arbeidsverhoudingen op Europees niveau kan gesteld worden dat van een echt overlegstelsel tot in de jaren tachtig geen sprake is geweest, net als niet gesproken kan worden van een Europese oriëntatie door de werkgevers- en werknemersorganisaties. De nationale belangen overheersten in belangrijke mate het overleg op Europees niveau.

Om in hoofdlijnen het overleg vanaf de tweede helft van de jaren tachtig te schetsen moet als uitgangspunt het idee van de Europese integratie genomen worden. Dit idee heeft voornamelijk een economische achtergrond. Het streven te komen tot een groot economisch Europa lijkt het mogelijk te maken de bestaande verhoudingen aan te passen en een aantal structuren te herzien. Eén van de zaken waar met dit sterk economische uitgangspunt voor gevreesd wordt, met name door de vakbeweging, is het verlies van de sociale dimensie. Dit leidt tot de zogenaamde 'sociale dialoog', die gevoerd wordt door Europese werkgevers- en werknemersorganisaties. Voor de werkgevers is de ontwikkeling van een sociaal beleid inherent aan de ontwikkeling van een economisch beleid. Voor de werknemers is het ontwikkelen van een Europees sociaal beleid een voorwaarde voor de economische integratie.

De Europese Commissie heeft een belangrijke rol gespeeld bij de vormgeving van de sociale dialoog. Van een echt overlegstelsel op Europees niveau is echter nog geen sprake. De systemen van arbeidsverhoudingen zijn nog te nationaal gericht, met alle culturele en sociaal-economische verschillen. Een andere belangrijke oorzaak die de ontwikkeling van een Europees systeem van



arbeidsverhoudingen lijkt te bemoeilijken is dat de nationale overheden - en de werkgevers en werknemers - niet graag bevoegdheden overdragen aan het Europese niveau. Volgens Albeda en Dercksen kan men in het begin van de jaren negentig spreken van een 'min of meer embryonale corporatieve structuur' van overleg over arbeidsvoorwaarden op Europees niveau (Albeda en Dercksen, 1998: 249).

Het rapport 'Industrial Relations in Europe 2000' (European Commission, March 2000) geeft aan dat een groot deel van de arbeidsverhoudingen nationaal bepaald blijft (European Commission: 2), maar dat steeds meer rekening gehouden moet worden met de invloed van de Europese dimensie. De internationale concurrentie neemt toe en daarmee de druk op de budgetten van de nationale overheden. De politieke, economische en technologische omgevingsvariabelen hebben reeds hun invloed op de nationale overheden. De monetaire en financiële autonomie van de afzonderlijke lidstaten is op sommige vlakken al begrensd. Hieruit blijkt dat de nationale overheden toch wel voor een deel afhankelijk zijn van de Europese overheid. Hoewel geen sprake is van een Europees systeem van arbeidsverhoudingen, kan wel gesproken worden van Europeanisering van de nationale stelsels van arbeidsverhoudingen.

Het is moeilijk om de invloed van de Europese ontwikkelingen op nationale, geïnstitutionaliseerde systemen te duiden. Een groot aantal omgevingsfactoren speelt een rol. Deze omgevingsvariabelen hoeven de stabiliteit van het systeem niet ten goede te komen. De veranderende omstandigheden op politiek, sociaal en economisch gebied maken het voor partijen in de Europese arbeidsverhoudingen noodzakelijk hun strategie aan te passen. De grote sociaal-economische veranderingen in bijvoorbeeld Oost-Europa en de daarmee gepaard gaande gewijzigde economische en sociale omstandigheden, zijn voorbeelden van grote wijzigingen in de omgeving van de Europese arbeidsverhoudingen. Het strategisch gedrag van actoren zal daar op aangepast worden. Wel biedt dit uiteraard weer nieuwe mogelijkheden voor vormen van tripartiet overleg op Europees niveau.

Zolang nog geen sprake is van een Europees systeem van arbeidsverhoudingen zullen de actoren zich concentreren op het nationale overleg. De obstakels om te komen tot een overlegstelsel op supranationaal niveau zijn enorm. De krachten die werkzaam zijn binnen en buiten de Europese gemeenschap maken de bestudering van Europese arbeidsverhoudingen tot een (zeer) complexe aangelegenheid. De economische, politieke en technologische ontwikkelingen maken voortdurende aanpassing van de strategie door de actoren noodzakelijk. De actoren zullen op hun beurt reageren op de contextvariabelen en op elkaar. De ideologie, het waarden- en normensysteem van de actoren speelt ook op dit Europese niveau een rol. De regels en procedures die door de actoren geproduceerd worden en die het proces



beheersen zullen op hun beurt de invloed van de overige variabelen ondervinden.

Dat sprake is van (in geringe mate) Europeanisering van de arbeidsverhoudingen blijkt onder meer uit de langzaam groeiende vormen van samenwerking tussen de sociale partners op Europees niveau. Het Verdrag van Amsterdam (1999) stabiliseert en versterkt voor het eerst het institutionele systeem van het gemeenschappelijke sociale beleid. Europa gaat in vier opzichten aantoonbaar vooruit: werkgelegenheidsbeleid, strijd tegen discriminatie, gelijke kansen voor mannen en vrouwen en de rol van de sociale partners (European Commission 2000: 25).

De laatste jaren is op het terrein van de Europese sociale dialoog een en ander bereikt. De economische en monetaire Unie heeft een klimaat van arbeidsverhoudingen geschapen dat meer gericht is op gezamenlijke macro-economische doelen (European Commission 2000: 2). Bij de Europese sociale partners is aandacht voor een strategie voor de werkgelegenheid. De loonontwikkeling is heel gematigd geweest, volgens de Commissie als gevolg van een groter besef op nationaal niveau van de betekenis van een beperkte loonontwikkeling. Maar de belangrijkste ontwikkeling is toch dat een structuur voor een sociale dialoog ontstaan is die steeds serieuzer genomen wordt, en sterk uitbreidt.

De ontwikkeling van een structuur voor een sociale dialoog betekent echter niet dat er al een grote invloed van uitgaat op de arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Sinds 1995 zijn de drie belangrijkste overkoepelende overeenkomsten gericht op ouderschapsverlof (1995), contracten voor parttime werk (1997) en contracten voor vast werk (1999). De Commissie beschouwt de betekenis hiervan als volgt: 'the significance of this development is that it constitutes a first step in the use of the innovative provisions of Articles 138 and 139 of the Treaty (Maastricht), placing the social partners in a position to determine, on their own initiative, subjects of common interest which they wish to address in future negotiations' (European Commission 2000: 6).

De invloed van de Europeanisering op het nationale stelsel van arbeidsverhoudingen is vooralsnog beperkt. En dat geldt in nog sterkere mate voor de arbeidsverhoudingen in de Nederlandse publieke sector. Daar genieten de arbeidsverhoudingen ook nog een zekere bescherming, in die zin dat ze niet zoals in de marktsector rechtstreeks onderhevig zijn aan internationale concurrentie. In mijn interviews is aandacht besteed aan de vraag of sprake is van een Europees systeem van arbeidsverhoudingen en Europeanisering van de nationale stelsel van arbeidsverhoudingen. Het antwoord van de respondenten is vooral dat men niet ziet dat er op korte termijn sprake is van een systeem van Europese arbeidsverhoudingen, maar dat men wel tendensen ziet van Europeanisering. Voor veel respondenten speelt 'Europa' in de praktijk een zeer geringe rol.



---

Het is, in de termen van het model van Dunlop, duidelijk geworden dat de politieke en sociale omgeving van het systeem van arbeidsverhoudingen zich verbreed heeft. Die omgeving interacteert met de nationale stelsels van arbeidsverhoudingen. De Europeanisering van nationale stelsels van arbeidsverhoudingen is niet zozeer een aanvulling op het model van Dunlop, maar meer een omgevingsfactor die aan de hand van het model in beeld gebracht wordt.

Met deze laatste paragraaf is de basis voor de stap naar de praktijk gelegd. In de volgende twee hoofdstukken komt de uitwerking van de probleemstelling aan de orde 'is het decentraliseringsproces in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel toekomstbestendig?' Eerst door bestudering van de normalisering van de arbeidsverhoudingen, dan door onderzoek naar het proces van decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel.





*Installatie van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC): hefboomfunctie bij realisering gelijkwaardige positie tussen overheid en overheidsvakbeweging (p. 86).*



## 4.1 Inleiding

Normalisering van de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel heeft betrekking op gelijkenschakeling met de marktsector. In dit verband wordt gesproken van *marktconformiteit*. Marktconformiteit is de ontwikkeling waarbij de verschillen tussen ambtenaren en werknemers teniet gedaan worden, of zo veel als mogelijk verkleind. Zowel in de individuele rechtspositie als in de collectieve rechtspositie zijn in de periode 1990-2000 ontwikkelingen waarneembaar met als doel de verschillen te verkleinen. Op het terrein van de medezeggenschap bijvoorbeeld, onderdeel van de ambtelijke rechtspositie, is marktconformiteit in belangrijke mate gerealiseerd, in andere woorden: het proces van normalisering is hier bijna voltooid. De vormgeving van de medezeggenschap op de wijze zoals dat in de marktsector gebeurt, is een belangrijke stap in het proces van normalisering.

Normalisering van de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel is onderzocht door de ontwikkeling van de gelijkwaardigheid in het overleg tussen overheid en overheidsvakbeweging in kaart te brengen. Een ander deel van dit onderzoek naar normalisering heeft betrekking op het gelijkenschakelen van de individuele en collectieve rechtspositie van ambtenaren aan de situatie van werknemers in de marktsector. De ambtelijke status, collectief overleg en conflict, medezeggenschap en regeling van pensioenen en sociale zekerheid maken hier deel van uit. Een ander deel, tenslotte, is dat van de inhoud van de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren: de materiële kant van de ambtelijke rechtspositie, waaronder primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. Voor de pakketvergelijkingen tussen de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren en voor werknemers is gebruik gemaakt van bestaand onderzoek.

Normalisering is een proces waarbij ontwikkelingen op de genoemde terreinen samenhang vertonen: het een kan niet beschouwd worden zonder het ander daarbij te betrekken. De ontwikkelingen beïnvloeden elkaar. De actoren maken strategische keuzes: in de jaren tachtig van de vorige eeuw is de basis gelegd voor de normalisering in de jaren negentig. De regie van minister Dales en topambtenaar Pont leiden tot een package-deal met de overheidsvakbeweging. De onderdelen van dit 'Grand Design' voor de jaren negentig zijn: decentralisering van de overlegstructuur, normalisering sociale zekerheid, normalisering pensioenen, invoering marktconforme medezeggenschap en privatisering van het onafhankelijke secretariaat van het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA), de Advies- en Arbitragecommissie (AAC) en de 'sectoroverleggen'.



## 4.2 Bijzondere positie overheid

De overheid vervult in het maatschappelijk verkeer bijzondere taken. Ze levert goederen en diensten die in een aantal gevallen niet door anderen geleverd kunnen worden: de overheid is uniek en geen marktpartij. Een klassiek voorbeeld zijn de taken op het terrein van politie en defensie. De kern van de bijzondere positie van de overheid is dat de overheid geen marktpartij is: voor haar dienstverlening bestaat geen alternatief. De overheid heeft niet alleen taken als werkgever, maar is ook wetgever. Die dubbelrol speelt bij de vormgeving van de individuele en collectieve ambtelijke rechtspositie een grote rol. (zie paragraaf 2.4.2)

Over de betekenis van de bijzondere positie van de overheid voor de regeling van de individuele rechtspositie van ambtenaren lopen de meningen in literatuur en praktijk uiteen. De bijzondere positie van de overheid is lang de basis geweest voor het stellen van bijzondere eisen aan het personeel dat voor de overheid werkt. Dit is lange tijd aanleiding voor de eenzijdigheid in de vormgeving van de individuele rechtspositie: een ambtenaar heeft een eenzijdige aanstelling, een werknemer in de marktsector een tweezijdige arbeidsovereenkomst.

De eenzijdigheid van de ambtelijke aanstelling wordt doorgaans niet meer principieel gefundeerd (Albeda, Dercksen en Tros, 1998). Waardeert men de bijzondere positie van de overheid in hoge mate, dan kan het standpunt gehuldigd worden dat dit voldoende reden is de individuele rechtspositie voor ambtenaren in formele zin anders te regelen dan voor werknemers. De bijzondere positie van de overheid vormt dan een belangrijk argument voor handhaving van de ambtelijke status in formeel-juridische zin. De bijzondere positie van de overheid vindt niet alleen zijn weerslag in de eenzijdige ambtelijke aanstelling, het rechtvaardigt ook lange tijd een uitzonderingspositie voor het recht op staken en voor een aparte regeling van medezeggenschap voor ambtenaren.

## 4.3 Ambtelijke status

De ambtelijke status is het geheel van rechten en plichten voortvloeiend uit het ambtenaarschap (Albeda, Dercksen en Tros, 1998: 137). Volgens de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) is de ambtelijke status de ambtelijke hoedanigheid, waarbij in de rechtspositie tot uitdrukking komt dat de overheid als bijzondere werkgever - door haar dubbele rol als werkgever en wetgever - van degenen die tot haar in een arbeidsrelatie staan, in meerdere of mindere mate dingen vergt die in een privaatrechtelijke arbeidsrelatie niet, of in mindere mate voorkomen (ROP-advies ambtelijke status, 1998: 2).





<sup>11</sup> *Wet van 12 december 1929, Stb. 520.*

<sup>12</sup> *Rood baseert zich op Jeukens, Burgerlijke openbare dienst, 1959 (proefschrift).*

<sup>13</sup> *De Jong, E.P., Niessen, C.R. Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civiele werknemers te handhaven? in: Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging, Zwolle, 1982.*

<sup>14</sup> *Overgenomen uit Albeda, Dercksen en Tros, 1998: 140. Teldersstichting, Geertsema e.a.: 'de rechtspositie van de ambtenaar' 1985.*

Een ambtenaar is iemand die op grond van de Ambtenarenwet is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn (artikel 1).<sup>11</sup> Rood onderscheidt drie componenten in de ambtelijke status (1989: 22):<sup>12</sup>

- formeel-juridisch: het publiekrechtelijke rechtskarakter van de overeenkomst: eenzijdige aanstelling en eenzijdige vaststelling van de rechtspositie door de overheid;
- materieel-juridisch: de inhoud van de rechtspositieregelingen, zoals ontslagrecht;
- sociale kant: het maatschappelijk aanzien van de ambtenaar.

De discussie over de ambtelijke status wordt gestart in 1982 tijdens de vergadering van de Nederlandse Juristen Vereniging: het zijn preadviseurs Niessen en De Jong (1982) die ingaan op de vraag: 'Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?'<sup>13</sup> In de discussie over de ambtelijke status gaat het over de vraag of elk van de componenten van de ambtelijke status een andere regeling van de rechtspositie van ambtenaren ten opzichte van de situatie in de marktsector rechtvaardigt. Het werk van Rood biedt een overzicht van de hierover gevoerde discussies. Niessen bijvoorbeeld verwerpt de gezagsfunctie van de overheid als het algemeen belang en de openbare dienst als onderscheidende kenmerken om de ambtenaarsverhouding anders te regelen dan de civiele arbeidsovereenkomst (Rood: 1989: 24).

In dit onderzoek wordt bij alle drie componenten stilgestaan, waarbij de sociale kant begrepen wordt als het op grond van de eenzijdige aanstelling (eerste punt) kunnen stellen van bijzondere eisen ten aanzien van loyaliteit, integriteit en eerlijkheid, en minder als het aanzien van ambtenaar dat een bijzondere rechtspositionele regeling rechtvaardigt. Wat dit laatste betreft, daar lijken weinig belemmeringen aanwezig om tot gelijke regeling van de arbeidsverhouding over te gaan.

Juridisch gezien is de ambtelijke aanstelling een eenzijdige handeling. Deze eenzijdigheid in de arbeidsverhouding wordt gerechtvaardigd door de bijzondere positie van de overheid: het feit dat de functie van de overheid als hoogste gezagsinstantie en hoedster van het algemeen belang haar functie als werkgever overschaduwet. De Teldersstichting noemt twee staatsrechtelijke argumenten voor het behoud van de ambtelijke status:<sup>14</sup>

- de (theoretische) mogelijkheid dat een ambtenaar een bevel van het bevoegd gezag weigert, onder verwijzing naar het laatste bevel van elke Nederlandse wet: 'Lasten en bevelen, dat deze (wet) in het Staatsblad zal worden geplaatst, en dat alle ministeriële departementen, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden';
- de overheid kan zich niet buiten het parlement om binden door een contract met vakverenigingen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden van ambtenaren. Een contract zou leiden tot uitholling van het budgetrecht.

Hoewel de aanstelling formeel eenzijdig is, geeft Rood aan dat materieel toch eerst sprake moet zijn van wilsovereenstemming tussen overheid en ambtenaar alvorens een overeenkomst tot stand komt. Dit geldt in zekere zin ook voor de eenzijdige vaststelling van de rechtspositie: er moet eerst overleg worden gevoerd, waarbij in belangrijke mate sprake is van tweezijdigheid (1989: 25). In dit geval kan de overheid overigens, bij het uitblijven van overeenstemming, alsnog overgaan tot de eenzijdige vaststelling van de rechtspositie. Eenzijdigheid in de ambtelijke aanstelling werkt door in de specifieke aard van collectieve onderhandelingen bij de overheid.

De bijzondere positie van de overheid is dus aanleiding voor het eenzijdig vormgeven van de individuele arbeidsverhouding. De discussie over de formeel-juridische kant van het verschil tussen ambtenaren en werknemers is vooral juridisch van aard. Sprengers trekt op grond van een historisch overzicht van de ontwikkeling van het vraagstuk van de ambtelijke status de conclusie 'dat er nog nauwelijks principiële bezwaren naar voren worden gebracht tegen het afschaffen van de ambtelijke status, met uitzondering van een beperkte groep bijzondere ambtenaren' (1998: 29). Vonhoff, voorstander van behoud van de ambtelijke status, pleit voor zuiverheid in de verhouding tussen gekozen bestuur en de ambtelijke uitvoering. Een eenzijdige aanstelling geldt als ondersteuning daarvan (Vanhoff, 2000: 27). Sprengers onderzoekt in zijn proefschrift op basis van de literatuur of voor bepaalde groepen ambtenaren de positie zo bijzonder is dat in geval van afschaffing van de eenzijdige aanstelling, afwijkende regelgeving nodig is: (p. 699 e.v.)

- bij gekozen volksvertegenwoordigers is geen sprake van een arbeidsverhouding of gezagsverhouding: ze vallen nu buiten het systeem en dat blijft ook zo;
- bij de benoemde politieke ambtsdragers (ministers, staatssecretarissen, commissarissen van de Koningin en burgemeesters) vormt de bijzondere staatsrechtelijke positie aanleiding geen arbeidsovereenkomst op te stellen, maar er dient een aparte rechtspositieregeling te blijven (buiten het arbeidsrecht om);
- voor de leden van de rechterlijke macht en Hoge Colleges van Staat is de bijzondere staatsrechtelijke positie eveneens aanleiding een bijzondere rechtspositieregeling te handhaven;<sup>15</sup>
- voor defensiepersoneel bestaan weinig bezwaren tegen een arbeidsovereenkomst: wel moeten op het punt van het tuchtrecht een aantal keuzes gemaakt worden;
- voor 'ambtenaren met beslissingsbevoegdheid' is geen aanleiding een eenzijdige aanstelling te handhaven.

Rood vindt in 1989 geen Grondwetsregel, noch een verdragsbepaling die afschaffing van de formele eenzijdigheid zou beletten. Bezwaren bestaan volgens hem hooguit op grond van 'een wat mystieke betekenis van begrippen als staat of overheid' (p. 29). Ook de dubbelrol van de overheid is voor Rood

<sup>15</sup> Hoewel in de optiek van Sprengers de voorstellen van de commissie Leemhuis, 'waarbij sprake is van meer ondernemingsgewijze aansturing en vormgeving van de rechterlijke organisatie', aanleiding kunnen zijn een arbeidsovereenkomst tussen overheid en rechter te hanteren.



geen overtuigende reden om een ontwikkeling naar tweezijdigheid in de individuele rechtspositie tegen te houden. In mijn interviewrondes van 1993 en 1994 wordt duidelijk dat veel geïnterviewden voor de toekomst geen reden meer zien voor de handhaving van de formeel-juridische eenzijdigheid. Een klein aantal respondenten meent daarentegen dat die eenzijdigheid altijd zal blijven op grond van de bijzondere positie van de overheid.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Zie voor de lijst van geïnterviewden bijlage 2.

In de literatuur is het standpunt verlaten dat de bijzondere positie van de overheid en het dienen van het algemeen belang een bijzondere ambtelijke status zou rechtvaardigen (Van Peijpe en Riphagen, 1998).<sup>17</sup> Wilke meent in 1996 dat de bijzondere eisen die aan ambtenaren gesteld kunnen worden op grond van de bijzondere positie van de overheid - de sociaal-functionele kant van de ambtelijke status - ook voor de marktsector gelden: 'eisen op het terrein van onkreukbaarheid, betrouwbaarheid en onpartijdigheid gelden voor ambtenaren evenzeer als voor werknemers in het bedrijfsleven' (1996: 8).

<sup>17</sup> *Onder meer Rood (1989), Van Zutphen (1991) en Sprengers (1998).*

De discussie over de ambtelijke status is recentelijk, in 1998, nog eens uitgebreid gevoerd. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in een brief van 12 juni 1997 aan de Tweede Kamer laten weten dat het kabinet het niet wenselijk acht om overheidsbreed over te gaan tot afschaffing van de ambtelijke status (TK 24253, 6). Argumenten daarvoor zijn onder meer dat de ambtelijke status de werking van de arbeidsmarkt niet hindert (met het oog op de stappen die in het kader van normalisering reeds gezet zijn) en dat bij afschaffing een aanzienlijke wetgevingsoperatie vereist is. Met afschaffing van de ambtelijke status wordt volgens de minister het volledig privaatrechtelijk inrichten van de arbeidsverhouding bedoeld. De minister geeft aan dat de ambtelijke status een verdere normalisering op de onderdelen van de rechtspositie niet in de weg hoeft te staan: dit geldt ook voor marktconforme arbeidsvoorwaarden.

Op sectoraal niveau kan worden besloten de ambtelijke status in meer of mindere mate af te schaffen (Sprengers 1998: 19).

Naar aanleiding van de in november 1997 aangenomen motie-Zijlstra (TK 25282, 8) heeft de minister van Binnenlandse Zaken de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid om advies gevraagd. De Raad erkent in zijn advies dat de ambtelijke (rechts-)positie in belangrijke mate is veranderd, maar de conclusie luidt dat 'het natuurlijke moment' voor afschaffing van de ambtelijke status nog niet is aangebroken. De Raad ziet wel voordelen van afschaffing: het gelijktrekken van de juridische basis van de arbeidsverhouding met die in de marktsector leidt tot een grote overzichtelijkheid en op hoofdlijnen tot een gelijke behandeling (ROP 1998: 3). Maar de Raad schat ook in dat met de formele wetgevingstrajecten minimaal vier jaar gemoeid zijn. Ze vraagt zich af of dat - ook in personele zin - de moeite waard is. De ROP constateert accentverschuivingen in de uitgangspunten van het normaliseringsproces. Ontwikkelingen gericht op het benadrukken van de specifieke verplichtingen die



*<sup>18</sup> In het kader van de modernisering van de Ambtenarenwet 1929 is een wetsvoorstel ingediend over integriteit. Een volgend voorstel gaat over normen en waarden verbonden aan ambtenaarschap.*

op ambtenaren rusten en die voortvloeien uit het bijzondere karakter van de overheid, verdienen de aandacht: bijvoorbeeld beleid ten aanzien van bescherming van de integriteit en nevenwerkzaamheden, het benadrukken van de ambtseed en gedragscodes (sociale kant ambtelijke status).<sup>18</sup>

De ROP constateert in zijn advies dat grote vorderingen zijn gemaakt met de normalisering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid en dat dit proces nog niet afgerond is. Ze acht het zinvol op de weg van geleidelijke normalisering door te gaan: ‘de ervaring leert dat de verschillende elementen van normalisering ieder op hun eigen merites en effecten moeten worden gezien, tegen de achtergrond dat de overheid een bijzondere werkgever is en blijft.’

Niemand zal ontkennen dat de overheid een bijzondere werkgever is en blijft. Sommigen zullen menen dat de combinatie van werkgeverschap en wetgeverschap voldoende aanleiding is om de eenzijdige ambtelijke aanstelling te behouden. Handhaving van de ambtelijke status (formeel-juridisch) staat normalisering van de rechtspositie in materiële zin echter niet in de weg. Dit geldt ook voor normalisering van het overlegstelsel, ondanks het feit dat de eenzijdige ambtelijke aanstelling doorwerkt in de aard van de collectieve onderhandelingen. Het debat over de ambtelijke status spitst zich aldus toe op opvattingen over de gevolgen die bijzondere positie van de overheid moet hebben voor de formeel-juridische vormgeving van de individuele rechtspositie. Argumenten ontleend aan de sociale kant van de ambtelijke status nemen daarbij in belang toe: een meer principiële discussie is nauwelijks denkbaar.

## 4.4 Inhoud rechtspositie

De materiële kant van het statusvraagstuk gaat over de inhoud van de rechtspositie, zoals regels voor aanstelling, bezoldiging en ontslag. Deze regels zijn in zekere zin de meest uitgewerkte vorm van de resultaten van de interacties van de actoren die in de theorie over een systeem van arbeidsverhoudingen onderkend worden. De vraag is in hoeverre gelijkheid met de marktsector op onderdelen van de materiële rechtspositie bereikt is en hoe eventuele verschillen ongedaan gemaakt kunnen worden.

### 4.4.1 Aanstelling

De ambtelijke aanstelling is in tegenstelling tot de marktsector geen tweezijdige arbeidsovereenkomst. De ambtelijke aanstelling wordt beheerst door publiekrecht en is formeel-juridisch eenzijdig. De regels voor aanstelling van ambtenaren door het Rijk zijn sinds 1931 geregeld in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). De Ambtenarenwet 1929 maakt een regeling noodzakelijk: ook de lagere overheden zijn verplicht de ambtelijke rechtspositie vast te leggen in rechtspositiereglementen.



Een aanstelling gebeurt in vaste of in tijdelijke dienst. Aan een vaste aanstelling gaat vaak een tijdelijke aanstelling vooraf. Behalve voor de aanstelling zijn in de rechtspositiereglementen bijvoorbeeld ook regels gesteld ten aanzien van werving en selectie van personeel die rechten en plichten van de overheid en de sollicitant regelen (Van Peijpe en Riphagen, 1998: 52-53). De aanstelling gaat niet langer verplicht samen met het afleggen van de eed of belofte. In het kader van het integriteitsvraagstuk wordt daaraan recentelijk echter weer meer belang gehecht (sociale kant ambtelijke status).

Bij een volledig genormaliseerde situatie is sprake van een arbeidsovereenkomst: 'de overeenkomst, waarbij de ene partij, de werknemer, zich verbindt, in dienst van de andere partijen, de werkgever, tegen loon gedurende zekere tijd arbeid te verrichten' (Burgerlijk Wetboek, BW). Als de ambtelijke status afgeschaft wordt moet met iedere werknemer bij de overheid een arbeidsovereenkomst aangegaan worden. Voor het aangaan van een overeenkomst is het nodig dat de overheidswerkgever (volgens het BW) bevoegd is een arbeidsovereenkomst aan te gaan: in de sector Rijk is dat bijvoorbeeld de Staat, waar de ministers de bevoegdheid hebben om namens de Staat een arbeidsovereenkomst te sluiten.<sup>19</sup> Omzetting van de ambtelijke aanstelling naar een tweezijdige arbeidsovereenkomst vraagt volgens de ROP om een wettelijke regeling waarin de procedure van rechten en plichten in geval van overgang geregeld worden.

<sup>19</sup> In het ROP-advies over de ambtelijke status is een compleet overzicht opgenomen van overheidswerkgevers die bevoegd zijn een arbeidsovereenkomst te sluiten.

De conclusie in het kader van normalisering is dat bij de ambtelijke aanstelling geen sprake is van gelijkenschakeling met de marktsector. Feitelijk moet echter toch eerst sprake zijn van wilsovereenstemming: de basis voor een tweezijdige arbeidsovereenkomst.

#### 4.4.2 Ontslagrecht

Voor rijksambtenaren zijn de regels voor ontslag net als voor aanstelling geregeld in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Voor het overige overheidspersoneel is dit in de eigen ambtelijke rechtspositieregelingen opgenomen.<sup>20</sup> In de regeling voor ontslag gaat het met name om gronden waarop ontslag verleend kan of moet worden en om procedurevoorschriften.

<sup>20</sup> Ter uitvoering van artikel 125 Ambtenarenwet.

Een ambtelijk dienstverband eindigt van rechtswege of door een eenzijdige rechtshandeling van het bevoegd gezag (ontleed aan Van Peijpe en Riphagen: 60-91). Het eerste vindt plaats wanneer de tijd waarvoor de ambtenaar is aangesteld verstreken is of bij overlijden. De tweede vorm van beëindiging van het dienstverband is op initiatief van het bevoegd gezag. Dat bevoegd gezag is hetzelfde als het bevoegde gezag dat de aanstelling verricht. Ook is ontslag op aanvraag van de ambtenaar mogelijk. Een dienstverband kan bij een aanstelling in vaste of tijdelijke dienst op verschillende gronden



*<sup>21</sup> Dat kan op grond van externe redenen: reorganisatie-ontslag, bedenkingen tegen een verplaatsing naar een andere functie of bij het aanvaarden van politieke functies. Ontslag op grond van persoonlijke redenen zijn strafontslag of langdurige ongeschiktheid door ziekte.*

eindigen.<sup>21</sup> Ook bij het ontslag dienen net als bij de aanstelling regels in acht genomen te worden zoals het hanteren van een opzeggingstermijn.

Tussen het ambtelijke en het civiele ontslagrecht bestaan verschillen. Bij de aanstelling wordt ontslag achteraf getoetst, bij een arbeidsovereenkomst is sprake van een preventieve ontslagtoets. Het ambtenarenrecht kent een gesloten systeem van ontslaggronden, het civiele ontslagrecht niet. Sprengers meent dat de verschillen in rechtspositie tussen overheid en marktsector op het punt van het ontslagrecht, bezien vanuit de normalisering, het grootst zijn. Volgens hem kan gestreefd worden naar een zoveel mogelijk uniform ontslagrecht voor werknemers in beide sectoren (1998: 721). Als de ambtelijke status afgeschaft wordt moet aansluiting gezocht worden bij het civiele ontslagrecht. Daarbij is voor de overgang naar dit andere ontslagsysteem een wettelijke voorziening nodig (ROP-advies ambtelijke status, 1998).

De conclusie luidt dat de verschillen tussen het ambtelijke en het civiele ontslagrecht, bezien vanuit de gedachte van normalisering, groot zijn.

#### 4.4.3 Rechtsbescherming

De rechtsbescherming is voor ambtenaren en werknemers verschillend geregeld. De publiekrechtelijke rechtsbescherming door de bestuursrechter is een van de belangrijkste kenmerken van het ambtenarenrecht, naast de eenzijdigheid in de individuele arbeidsverhouding en de publiekrechtelijke regeling van arbeidsvoorwaarden en het overlegstelsel (Van Zutphen 1998). Messer-Dinissen (1995) onderscheidt bij de rechtsbescherming twee aspecten: procesrecht en toetsingsnormen.<sup>22</sup> Deze worden kort behandeld.<sup>23</sup>

*<sup>22</sup> Ontleend aan Sprengers (1998).*

*<sup>23</sup> Van Peijpe ziet slechts ten aanzien van het vervangen van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming door een privaatrechtelijke voldoende sterke argumenten om de ambtelijke status af te schaffen: voor normalisering op andere terreinen, zoals invoering van een cao-systeem zoals dat in de marktsector functioneert, is afschaffing volgens hem niet nodig (1999).*

In geval van geschillen over de rechtspositie kan de ambtenaar zich wenden tot de administratieve kamer van de bevoegde arrondissementsrechtbank. De Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) is van toepassing. Echter, voordat op de rechter een beroep kan worden gedaan moet eerst een bezwaarschriftprocedure bij het bestuursorgaan (de werkgever) zijn doorlopen. Hoger beroep kan worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep in Utrecht. In spoedeisende gevallen kan in kort geding een voorlopige voorziening gevorderd worden. Kenmerken van het administratieve procesrecht zijn volgens de ROP bijvoorbeeld de relatief makkelijke toegankelijkheid, geen verplichte procesvertegenwoordiging en rechtspraak in twee instanties (ROP-advies Ambtelijke Status, 1998). Een geschil over een arbeidsovereenkomst van werknemers moet voorgelegd worden aan de kantonrechter. Hoger beroep is mogelijk bij de civielrechtelijke kamer van de arrondissementsrechtbanken en cassatie bij de Hoge Raad. Kenmerken van het civiele procesrecht zijn onder meer, in vergelijking met het administratieve procesrecht, een hoger griffierecht, verplichte procesvertegenwoordiging en rechtspraak in drie instanties.



De discussie over toetsingsnormen spitst zich toe op de vraag of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook een toetsingsnorm kunnen zijn voor ondernemersbesluiten. Wat betreft de algemene beginselen die aan de toetsingsnormen in het civiele arbeidsrecht en het ambtenarenrecht ten grondslag liggen, bestaan niet al te grote verschillen (Sprengers: 91-93).

De conclusie in het kader van de normalisering is dat in het procesrecht verschillen bestaan voor ambtenaren en werknemers. Ook hier zal bij de overgang naar een nieuw rechtssysteem een overgangsregeling getroffen moeten worden. Wat de toetsingsnormen betreft, daarin bestaan niet al te grote verschillen.

#### 4.4.4 Bezoldiging

Aan een ambtelijke aanstelling kan meestal recht op salaris ontleend worden. Het besluit waarin de bezoldiging voor rijksambtenaren wordt geregeld is het BBRA 1984. Bij de vaststelling van salarissen wordt een schalenmethodiek gehanteerd zodat een ambtenaar 'ingeschaald' kan worden. Het salaris wordt in de aanstelling vermeld. Salarissen zijn gekoppeld aan functies. Deze worden gewaardeerd aan de hand van karakteristieken en functietyperingen. Over de vaststelling van salarissen wordt eerst onderhandeld in het georganiseerd overleg met de overheidsvakbeweging. Een werknemer ontleent, onder meer, zijn salaris rechtstreeks aan de inhoud van de collectieve arbeidsovereenkomst (cao): daarin wordt een groot deel van de materiële kant van de rechtspositie geregeld. Het BW en de Wet cao zijn van toepassing. In de arbeidsovereenkomst kan de individuele rechtspositie verder inhoud krijgen. Onder de materiële kant van de rechtspositie vallen ook regels met betrekking tot werktijden, vakantie, verlof en scholing.

Geconcludeerd kan worden dat een ambtenaar zijn salaris ontleend aan zijn aanstelling; over zijn arbeidsvoorwaarden wordt onderhandeld en het resultaat wordt eenzijdig door de overheid in regelgeving neergelegd. Een werknemer ontleend zijn materiële rechtspositie rechtstreeks aan de inhoud van de cao: het BW en de wet op de cao zijn van toepassing. Gelijkschakeling is mogelijk door de ambtelijke status af te schaffen en te kiezen voor het arbeidsovereenkomsten- en cao-systeem van de marktsector.

<sup>24</sup> *Onder meer de Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001 en het rapport van de ambtelijke commissie die in februari 2001 over de arbeidsmarkt in de collectieve sector rapporteert (commissie Van Rijn).*

#### 4.4.5 Pakketvergelijking

Bij deze vergelijking van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden bij de overheid en in de marktsector is gebruik gemaakt van bestaand onderzoeksmateriaal.<sup>24</sup> In het volgende hoofdstuk over decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel komt de ontwikkeling van de



primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden in de overheidssectoren aan de orde.

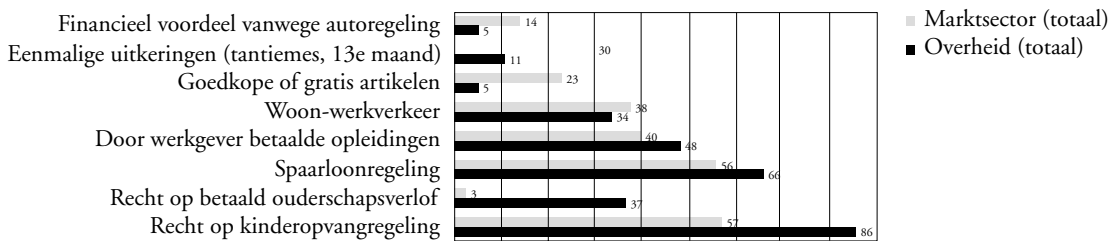
Een goed pakket van arbeidsvoorwaarden is, behalve voor individuele ambtenaren, belangrijk voor de werkgevers in de overheidssectoren. Zij kunnen daarmee concurreren op de arbeidsmarkt. Voor de collectieve sector (overheid en g&g-sector) zijn er knelpunten op de arbeidsmarkt. Deze doen zich vooral voor bij de werving van hoger opgeleiden, maar steeds meer ook op middelbaar en lager niveau (rapport commissie Van Rijn: 5). Het belang van een goed (concurrerend) pakket arbeidsvoorwaarden neemt toe naarmate de krapte op de arbeidsmarkt toeneemt.

Het verschil in de (cumulatieve jaarlijkse) contractloonontwikkeling tussen de overheid en de marktsector bedraagt in de periode 1995-2000 bijna 2% in het voordeel van de marktsector. Dit voordeel valt bijna geheel weg als de arbeidsduurverkortings voor overheidspersoneel meegenomen wordt.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> De arbeidsduur in de overheidssector varieert van 36 tot 38 uur per week.

Een tweede manier om de primaire arbeidsvoorwaarden tussen overheid en marktsector te vergelijken is de uurloonontwikkeling. De ontwikkeling in uurlonen na 1997 geeft volgens de commissie Van Rijn te zien dat deze zich ten gunste van de marktsector ontwikkeld hebben. Het beloningsniveau (in 1997) is, ten derde, minder gunstig voor onder meer hoger opgeleiden en ambtenaren in de sector Onderwijs en Wetenschappen.

De beschikbaarheid en het gebruik van secundaire arbeidsvoorwaardelijke regelingen bij de overheid en in de marktsector is in de volgende figuur aangegeven.



Figuur 7 Beschikbaarheid/gebruik secundaire arbeidsvoorwaardelijke regelingen

Bron: ontleend aan rapport van Rijn 2001: bijlagen, p. 36. In procenten. In de figuur is een 'bijdrage in de ziektekosten' niet meegenomen: voor werknemers die boven de ziekenfondsgrens vallen is een dergelijke bijdrage in de markt beschikbaar voor 79% en bij de overheid voor 99%.





De overheid scoort op onderdelen duidelijk beter dan de marktsector, bijvoorbeeld ten aanzien van het aantal afspraken dat in arbeidsvoorwaardenovereenkomsten gemaakt is over de beschikbaarheid van voorzieningen (tegemoetkomingen in de kosten), zoals ouderschapsverlof en kinderopvang. De marktsector scoort beter ten aanzien van directe extra beloningscomponenten zoals 13e maand, tantièmes, autoregeling en winstdeling.

Over de *waarde* van secundaire arbeidsvoorwaardenpakketten is slechts beperkte informatie beschikbaar (rapport commissie Van Rijn; bijlagen 36). Voor de collectieve sector zijn vooral de bijdrage voor ziektekosten van belang.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> In sommige sectoren zijn recentelijk afspraken gemaakt om de hoogte van de bijdrage in de ziektekosten te bevrozen.

Voor de marktsector zijn vooral een 13e maand, winstdelingen en een auto van de zaak van belang.

Over het algemeen is het *beeld* dat men heeft van de arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel negatiever dan de werkelijkheid (Van Rijn; bijlagen: 37). Het imago van de marktsector is onder meer beter omdat meer loon naar prestatie gegeven wordt: bonussen, 13e maand en winstdelingen vergroten de aantrekkingskracht van de marktsector.

#### 4.4.6 Pensioen en sociale zekerheid

De ontwikkelingen in de pensioenen en sociale zekerheid voor ambtenaren is een belangrijk resultaat van de principiële keuzes in het normaliseringsproces. De invoering van marktconforme regelingen vindt gefaseerd plaats. Ontwikkelingen in de regeling van de pensioenen en de sociale zekerheid hebben invloed op de materiële kant van de individuele rechtspositie. Een uitgebreide behandeling van deze belangrijke onderwerpen gaat de grenzen van dit onderzoek te buiten.

Het overleg over de pensioenregeling wordt centraal gevoerd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP). In de Wet privatisering Abp (WPA), ingevoerd op 1 januari 1996, is de mogelijkheid opgenomen om per sector te onderhandelen over pensioenen. Met de WPA is het aanvullend ouderdoms- en nabestaandenpensioen privaatrechtelijk geregeld en ondergebracht bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (Abp).

Het pensioenfonds Abp is op 1 januari 1996 geprivatiseerd en valt onder de werking van de Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSW). Normalisering van pensioenen is bekend geworden onder de naam 'Abp-complex' (paragraaf 4.7.2).

Goede werknemersverzekeringen zijn belangrijke arbeidsvoorwaarden geworden. De ontwikkelingen in het sociale zekerheidsstelsel hebben een



decentraliserend effect binnen het Nederlandse stelsel van arbeidsverhoudingen: ‘er is een weg ingeslagen waarbij op bedrijfstak- en ondernemingsniveau, en daardoor meer herkenbaar, gediscussieerd wordt over het vraagstuk van collectiviteit versus individualiteit en solidariteit versus eigen verantwoordelijkheid’. (Albeda, Dercksen en Tros, 1998: 270).

De operatie ‘Overheidspersoneel Onder de Werknemersverzekeringen’ (OOW) volgt op de principiële beslissing in 1993 om het overheidspersoneel onder de werking te brengen van de werknemersverzekeringen. Deze operatie heeft ten doel de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Werkloosheidswet (WW) en de Ziektewet (ZW) voor overheidspersoneel te laten gelden.<sup>27</sup> Dit is een omvangrijke stelselwijziging binnen het systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001: 40). Per 1 januari 1998 is de WAO van toepassing op overheidspersoneel. Vanaf 1 januari 2001 worden de WW en de ZW gefaseerd ingevoerd.<sup>28</sup> In het kader van de herziening van de uitvoering van de sociale zekerheid en reïntegratie wordt de uitvoering van deze regelingen ondergebracht bij het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV). De huidige vijf uitvoeringsinstellingen gaan op in het publieke UWV (Trendnota Arbeidszaken Overheid: 43).

<sup>27</sup> Voor overheidspersoneel zijn de regelingen die voor alle werknemers gelden sowieso van toepassing: de Algemene Ouderdomswet (AOW), Algemene Nabestaandenwet (ANW), Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ).  
<sup>28</sup> De fasering betekent op hoofdlijnen dat de WW en de ZW per 1 januari 2001 gelden voor nieuwe gevallen. Omzetting van bestaande uitkeringen vindt plaats per 1 januari 2003.

Na afronding van de OOW-operatie zijn eigenlijk alleen in de sfeer van de ziektekostenregelingen nog uitzonderingen in de sociale zekerheid ten opzichte van de marktsector. Doordat ambtenaren uitgezonderd zijn van de Ziekenfondswet, nemen zij binnen het huidige stelsel van ziektekostenverzekeringen een bijzondere positie in (Trendnota Arbeidszaken Overheid: 54). Een overgang van ambtenaren naar het ziekenfonds zou negatieve effecten op de koopkracht kunnen hebben. Het kabinet onderzoekt of ook daar normalisering tot de mogelijkheden behoort. De conclusie is dat de OOW-operatie de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel op het terrein van de sociale zekerheid normaliseert.

Geconcludeerd kan worden dat gelijkschakeling met de marktsector op deze terreinen in belangrijke mate bereikt is.

## 4.5 Ontwikkeling gelijkwaardige overlegverhoudingen

De eenzijdige aanstelling werkt door in de aard van het collectieve overleg. Het eenzijdige karakter van het overleg komt tot uitdrukking in de eenzijdige vaststelling door de overheid van de rechtspositie van het overheidspersoneel. Ter compensatie van de ongelijkwaardigheid in de machtsbalans tussen de overheid en de overheidsvakbeweging is in 1989 het overeenstemmingsvereiste geïntroduceerd. Dit houdt in dat met de overheidsvakbeweging eerst overeenstemming bereikt moet worden voordat



wijzigingen in de rechtspositie van ambtenaren doorgevoerd kunnen worden.

De gelijkwaardigheid in het overleg is toegenomen: vormt dit voldoende reden om voor de regeling van het collectief overleg een marktconform systeem na te streven? Om deze vraag te beantwoorden komt de ontwikkeling van de gelijkwaardigheid in het overleg en de ontwikkeling van de structuur van het overlegstelsel vanaf het begin van de vorige eeuw aan de orde.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Het werk van Rood, *Collectief Ambtenarenrecht (1989)* bevat een uitgebreide bespreking van de ontwikkelingen. Voor deze en de volgende paragraaf is van dit werk gebruik gemaakt.

#### 4.5.1 Oorsprong collectief overleg

Het wetsontwerp tot goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest (ESH) wordt in 1965-1966 behandeld in de Centrale Commissie. De behandeling van het wetsontwerp geeft aan de discussie over grotere gelijkwaardigheid in het overlegstelsel een nieuwe impuls (Rood 1989).

In 1919 wordt een Centrale Commissie ingesteld die als taak heeft te adviseren over zaken die van belang zijn voor de rechtstoestand van rijksambtenaren. De instelling van deze commissie is de basis voor de ontwikkeling van het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA). De wettelijke basis voor het overlegstelsel is overigens artikel 109 van de Grondwet: 'de wet regelt de rechtspositie van ambtenaren. Zij stelt tevens regels omtrent hun bescherming bij de arbeid en omtrent medezeggenschap'. Artikel 109 van de Grondwet is uitgewerkt in artikel 125 van de Ambtenarenwet 1929. Daarmee is tevens een wettelijke basis gegeven aan de collectieve rechtspositie van het overheids personeel. Hiermee gaat 'een lang gekoesterde en op uiteenlopende wijze bevochten wens van het Nederlandse overheids personeel in vervulling' (Stekelenburg 1999: 302).

Artikel 125 van de Ambtenarenwet regelt welke onderwerpen voor (rijks)ambtenaren bij algemene maatregel van bestuur geregeld moeten worden. Daaronder valt 'de wijze, waarop met de daarvoor in aanmerking komende vakorganisaties van overheids personeel overleg wordt gepleegd over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren, alsmede de gevallen waarin overeenstemming in dat overleg dient te worden bereikt'.

In 1925 is de Centrale Commissie niet langer samengesteld uit regeringsvertegenwoordigers en ambtenarenorganisaties, maar wordt alleen gevormd door vertegenwoordigers van de overheidsvakbeweging. Deze vertegenwoordigers overleggen voortaan rechtstreeks met een vertegenwoordiger van de regering.



#### 4.5.2 Van overleg naar onderhandeling met overeenstemming

De overlegstructuur verandert in 1954 tamelijk ingrijpend. De wijzigingen leiden tot een minder hiërarchische structuur en vergroting van het democratische gehalte van het overleg. De actoren hopen recht te doen aan de wens van gezamenlijkheid bij de totstandkoming van de arbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel. De regeringsdelegatie gaat weer deel uitmaken van de Centrale Commissie. De belangrijkste verandering bestaat uit de bepaling dat *alle* aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van het burgerlijk rijkspersoneel behandeld kunnen worden. Dit betekent een verruiming van het werkveld en van de werkingssfeer omdat ook arbeidscontractanten onder de werking van het centraal overleg vallen.<sup>30</sup> Tenslotte ontstaat de verplichting voor de overheid om de centrales van overheidspersoneel te horen, alvorens tot regelgeving over te gaan.

<sup>30</sup> *Arbeidscontractanten zijn werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst. Zie van Zutphen (1991).*

*Het Arbeidsovereenkomstenbesluit (AOB) is in 1995 vervallen.*

In de jaren vijftig en zestig zijn niet alle actoren tevreden met de wijze waarop het overlegmodel is ingericht. De centrales van overheidspersoneel vinden dat de gelijkwaardigheid in het overleg ver te zoeken is. Het karakter van het overleg is nog te veel dat van het *horen van* de centrales van overheidspersoneel. Een eerste aanzet voor een volgende stap wordt gegeven met de nota Toxopeus (1967), genoemd naar de minister van Binnenlandse Zaken. Daarin wordt de wens tot grotere gelijkwaardigheid onderschreven. Maar de grenzen liggen bij de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de regering, de bijzondere rechtspositie van de ambtenaar en bij de gedachte dat het systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid fundamenteel verschilt van de marktsector. Het voeren van reëel overleg is (nog) niet hetzelfde als een verplichting om overeenstemming te bereiken.

In 1968 volgt een nieuwe wijziging van het overlegstelsel. De positie van de centrales van overheidspersoneel wordt opnieuw versterkt, mede onder druk van omgevingsfactoren als de democratiseringsgolf. Nu moet *overleg gepleegd worden* over 'aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van ambtenaren, met inbegrip van de algemene regels volgens welk het personeelsbeleid zal worden gevoerd.'<sup>31</sup> Opnieuw wordt daarmee het aantal onderwerpen uitgebreid. De Commissie bestaat weer uitsluitend uit vertegenwoordigers van de centrales van overheidspersoneel. Formeel is het nog niet geregeld, maar het streven is gericht op het bereiken van *overeenstemming via onderhandeling*.<sup>32</sup> De huidige vorm van het overlegstelsel is daarmee in 1968 tot stand gekomen (Rood 1989: 69).

<sup>31</sup> *KB van 26 september 1968, Stb. 475. Van Peijpe geeft aan dat het woordje 'alle' is vervallen (1998: 188).*

<sup>32</sup> *Rood spreekt in 1989 van 'de drie O's': overleg, onderhandeling, overeenstemming.*

#### 4.5.3 Weinig vorderingen tot 1980

De gewenste gelijkwaardigheid wordt in de jaren na 1968 niet bereikt. Er is geen sprake van wat tegenwoordig 'open en reëel overleg' heet. Het op



bezuinigingen gerichte beleid ten gevolge van de economische crisis van 1973 doet de verhoudingen in het overleg geen goed. De maatregelen van de regering richten zich op het selectief opvoeren van de overheidsuitgaven enerzijds en het aanbrengen van beperkingen in de loonontwikkeling voor ambtenaren anderzijds.

Met het uitbreken van de tweede oliecrisis in 1979 zijn de vooruitzichten niet erg rooskleurig (Stekelenburg 1999: 64). Minister van Binnenlandse Zaken Wiegel: 'met name de verslechtering van de financieel-economische situatie dwingt tot het in het overleg brengen van pakketten van voorstellen die op zichzelf niet plezant zijn. Die feitelijke situatie heeft er toe geleid dat zowel van de zijde van de centrales als van mijn zijde niet altijd wordt gezegd, dat het overleg zodanig functioneert als het moet functioneren' (...) en 'dat de oorzaken van het feit dat zowel de centrales als de minister van Binnenlandse Zaken niet gelukkig zijn met het functioneren van het huidige overleg, niet gezocht zal moeten worden in de structuur van het overleg zelf, maar meer in het feitelijke gegeven dat de sociaal-economische en financiële situatie zo somber is dat er nare en moeilijke voorstellen moeten worden gedaan.'<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Citaat opgenomen in Stekelenburg (1999: 64).

<sup>34</sup> De trendmethodiek betekent dat voor de overheidssector niet een zelfstandig arbeidsvoorwaardenbeleid gevoerd wordt, maar dat de algemene trend van de loonontwikkeling in het bedrijfsleven tot rechtsnoer genomen wordt. De overige arbeidsvoorwaarden worden in het kader van het trendbeleid indicatief gevolgd. Er wordt niet voor een zelfstandig salarisbeleid voor de overheid gekozen, om de loonvorming voor ambtenaren buiten de politieke besluitvorming te houden. (Albeda en Dercksen 1994: 128).

Met Bestek '81 kondigt de regering verdere bezuinigingen aan. Dit leidt tot korting op de salarissen van overheidspersoneel, die via de trendmethodiek tot stand komen.<sup>34</sup> Voor de periode 1978-1982 wordt een ombuiging van 10 miljard gulden voorgesteld (Windmuller, 1985: 239). Van dit bedrag moet 6,5 miljard gevonden worden in de salarissen van ambtenaren en in sociale uitkeringen.

#### 4.5.4 Europees Sociaal Handvest

Het Europees Sociaal Handvest (artikel 6 ESH), waarvan de behandeling in 1965-1966 een nieuwe impuls geeft aan het streven naar gelijkwaardigheid, verplicht nationale overheden tot het bevorderen van:

- paritair overleg tussen werkgevers en werknemers;
- procedures voor cao-onderhandelingen;
- procedures voor bemiddeling en arbitrage;
- erkenning van het collectief actierecht.

Op grond van de ontwikkelingen in het overlegstelsel en op grond van deze verplichtingen wordt in de jaren tachtig een aantal voorstellen gedaan voor de verdere ontwikkeling van het overlegstelsel. Het comité van deskundigen bij het ESH onderstreept dat de voorzieningen van artikel 6 uitdrukkelijk niet alleen voor de private, maar ook voor de publieke sector bedoeld zijn (Akkermans: 1994: 16). Met name de verplichtingen ten aanzien van paritair overleg en procedures voor cao-onderhandelingen ondersteunen de wens voor gelijkwaardigheid. Over procedures voor bemiddeling en arbitrage en het

<sup>35</sup> *Rapport van de Commissie van Advies inzake de regeling van voorzieningen bij collectieve arbeidsgeschillen in de openbare dienst, aangeboden aan de minister van Binnenlandse Zaken op 1 mei 1980.*

collectief actierecht brengt de commissie Toxopeus-II in 1980 advies uit.<sup>35</sup> De inhoud van het rapport vormt volgens Rood extra aanleiding voor de centrales van overheidspersoneel om met verdubbelde kracht aan te dringen op wijziging van het stelsel voor georganiseerd overleg (1989: 70).

De centrales willen de inhoud van het rapport bespreken in samenhang met de ontwikkeling van het overlegstelsel. Reden is dat de voorstellen van de commissie betrekking hebben op regelingen die in werking treden als het overleg niet succesvol is: een regeling voor bemiddeling en arbitrage en een regeling voor collectieve actie. De regeling voor bemiddeling en arbitrage gaat over geschilbeslechting en is een logisch vervolg op de onderhandelingen: het sluitstuk op het overleg. Daarom wordt de regeling voor bemiddeling en arbitrage ook wel *sluitstukregeling* genoemd.

#### 4.5.5 Werkgroep ASIO

<sup>36</sup> *Rapportage van de werkgroep ASIO, Den Haag, oktober 1980.*

De werkgroep Aard, Structuur en Inhoud van het Overleg (ASIO) buigt zich in 1980 over de samenhangende problematiek van het overlegstelsel en de regelingen voor bemiddeling en arbitrage en collectieve actie.<sup>36</sup> Een logisch vervolg op eerdere stappen naar gelijkwaardigheid ontbreekt. Het ESH dwingt de overheid tot actie. Daarbij komt dat het overlegstelsel in de jaren zeventig en tachtig onder druk van de slechte financieel-economische omstandigheden niet goed functioneert. De ambtelijke rechtspositie verslechtert en het parlement mengt zich regelmatig in discussies die zijn voorbehouden aan de leden van het overleg. Ook de latere doorkruising van door overlegpartners bereikte overeenstemming is een bezwaar tegen het functioneren van het overlegstelsel.

<sup>37</sup> *Van de kant van de overheid zijn dit vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken, het Interprovinciaal Overleg (IPO), het ministerie van Defensie en het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.*

De werkgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van de overheid en de centrales van overheidspersoneel.<sup>37</sup> Zij verstaan onder aard, structuur en inhoud van het overleg: (Rapport ASIO: 10)

- aard: de vraag welke vorm de uitkomsten van het overleg moeten hebben, een 'advies' of een 'overeenkomst';
- structuur: de opbouw en onderlinge samenhang van de organen van het overleg bij de overheid;
- inhoud: de begrenzing van de onderwerpen die in een nieuw stelsel worden behandeld.

De werkgroep dankt haar bekendheid aan het feit dat ze met voorstellen komt die gericht zijn op het bereiken van overeenstemming. Het uitgangspunt vormt de overeenstemming die tijdens het overleg bereikt moet worden. Het voorstel van de werkgroep laat de formele eenzijdigheid echter in stand. De overheid behoudt het recht de arbeidsvoorwaarden eenzijdig vast te stellen. Materieel houdt het voorstel wel een meer tweezijdig overlegstelsel in omdat een vorm



van onderhandelingen nagestreefd wordt. In hoofdlijnen moet het overlegstelsel er volgens de werkgroep als volgt uitzien:

- partijen stellen een pakket voorwaarden op dat ze gerealiseerd willen zien. De overheidsdelegatie is daarbij gebonden aan de door de begrotingswetgever geboden financiële ruimte;
- onderhandelingen gaan over hoofdlijnen van het arbeidsvoorwaardenbeleid;
- over de hoofdlijnen van het arbeidsvoorwaardenbeleid moet overeenstemming worden bereikt alvorens tot regelgeving kan worden overgegaan;
- de onderhandelingen monden uit in een overeenkomst, die de overheid verplicht het overeengekomene in regelgeving om te zetten;
- eenzijdige vaststelling door de overheid kan alleen als het overleg volledig heeft gefaald, inclusief de sluitstukregeling.

De voorstellen van de werkgroep doen recht aan de positie van de actoren en aan de gevoelens van ongelijkwaardigheid, maar leiden (nog) niet tot concrete regels. Eerst wordt een nieuwe werkgroep ingesteld die besluitvorming over deze voorstellen moet voorbereiden.

#### 4.5.6 Werkgroep Overlegstelsel

De werkgroep Overlegstelsel introduceert het overeenstemmingsvereiste als compensatie voor de ongelijkwaardige verhoudingen in het overleg. In de werkgroep zijn, in tegenstelling tot de werkgroep ASIO, geen vertegenwoordigers van de centrales van overheidspersoneel opgenomen.<sup>38</sup> Het rapport van de commissie verschijnt op 28 april 1983. De aard van het overleg wordt door de leden als volgt omschreven: 'de overheid is verplicht om overleg te voeren met de centrales van overheidspersoneel met de intentie om zo enigszins mogelijk tot overeenstemming met hen te geraken. Dit laat onverlet dat de overheid uiteindelijk de door haar gewenste maatregelen eenzijdig, bij wet, kan opleggen' (werkgroep Overlegstelsel: 7). De werkgroep Overlegstelsel geeft de bezwaren tegen het overlegstelsel als volgt weer:

- de positie van de overheidswerknemers is in het huidige overlegstelsel een andere als die van werknemers in de marktsector;
- er is geen dwang om als overlegpartners (actoren) tot overeenstemming te komen;
- er is inmenging van het parlement in zaken die zijn voorbehouden aan het overleg tussen de overheid als werkgever en de overheidswerknemers;
- de andere overheden dan het Rijk hebben niet of nauwelijks invloed op de zaken waarover in het CGOA wordt overlegd, terwijl de uitkomsten van dat overleg ook voor hen veelal van belang zijn;
- er is te weinig ruimte om tot overeenstemming te komen, omdat per onderwerp wordt onderhandeld en niet per pakket.

<sup>38</sup> De vertegenwoordigers van overheidszijde zijn afkomstig van zeven ministeries en van de lagere overheden.

Op grond van deze bezwaren stelt de werkgroep voor om de aard van het overleg te wijzigen in de zin dat overeenstemming ‘moet’ worden bereikt voordat wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel doorgevoerd worden: het *overeenstemmingsvereiste*. Na afronding van de onderhandelingen worden de uitkomsten vastgelegd in een overeenkomst. Als geen overeenstemming bereikt wordt zijn er twee alternatieven: het bestaande niveau van arbeidsvoorwaarden blijft gehandhaafd of de overheid stelt alsnog delen van de rechtspositie eenzijdig bij wet vast. De werkgroep stelt voor het overlegstelsel en de onderwerpen waarover overeenstemming bereikt moet worden wettelijk te regelen.

Het rapport besteedt aandacht aan elementen van het stelsel van arbeidsverhoudingen in de marktsector, welke voor de overheid overgenomen kunnen worden. De gedachte is dat verschillen tussen de beide systemen overbrugd kunnen worden (normalisering). Na bestudering van wetten en internationale verdragen komt de werkgroep tot de conclusie dat deze geen belemmering vormen voor grotere gelijkwaardigheid.<sup>39</sup> Dit geldt ook voor het budgetrecht en de ministeriële verantwoordelijkheid.

<sup>39</sup> Het gaat om artikel 72 van de Grondwet, het ESH en artikel 7 van het verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO).

Het *budgetrecht* houdt in dat het parlement door het vaststellen van de in de verschillende begrotingswetten opgenomen artikelen in samenwerking met de regering bepaalt welke bedragen voor bepaalde doelen ten hoogste uitgegeven kunnen worden. De eerste eis is dat het bedrag waarover het arbeidsvoorwaardenoverleg gaat (de ruimte) in de begrotingsstukken voorkomt. De tweede eis is dat de ruimte als maximum bindend is voor de overheidsdelegatie bij de onderhandelingen. De werkgroep meent dat aan deze eisen in een meer gelijkwaardig overlegstelsel voldaan kan worden (werkgroep Overlegstelsel: 9).

De *ministeriële verantwoordelijkheid* is de verantwoordelijkheid van de minister om zich voor al zijn handelen en nalaten en dat van zijn ambtenaren te kunnen verantwoorden bij de volksvertegenwoordiging. Een minister kan volgens de werkgroep goede invulling aan dit begrip geven doordat de minister het parlement er zo nodig op wijst dat hij een verplichting heeft overleg te voeren met de centrales. Het parlement moet zich voor en tijdens het overleg met de centrales terughoudend opstellen ten aanzien van het inhoud van dat overleg.

Rood is voorstander van een marktconform cao-systeem voor de overheid. De voorstellen van ASIO en Overlegstelsel vormen ‘een verstandig tussenstation’ (...) ‘het sluiten van een contract dat de contractspartijen bindt en dat vervolgens in eenzijdige regelgeving wordt omgezet’ (Rood, 1989: 87). Het eindstation is een overlegstelsel met een geheel tweezijdig karakter: een cao-systeem zoals dat in de marktsector functioneert. Bezwaren tegen de gedachte dat de overheid ‘zich niet bij contract aan de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren mag binden’ vindt Rood niet overtuigend. Rood onderscheidt in





zijn bespreking formele argumenten als het budgetrecht en de ministeriële verantwoordelijkheid en materiële argumenten als waarborgen doeleinden van overheidsbeleid en kunnen inspelen op sociaal-economische omstandigheden.

## 4.6 Machtsruil als basis voor een nieuw overlegstelsel

In hoeverre het karakter van het overleg de vorm van onderhandelingen aanneemt hangt in belangrijke mate af van de relatieve machtsposities van overheid en overheidsvakbeweging (Wolters 1989: 26). De ruilrelatie is de primaire functie van collectieve onderhandelingen.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> *De andere functies zijn collectieve onderhandelingen als systeem van industrieel zelfbestuur en als modus om de arbeidsverhoudingen gestalte te geven (Wolters 1989: 27).*

De jaren tachtig zijn van cruciaal belang voor de ontwikkeling in de machtsverhoudingen tussen overheid en overheidsvakbeweging. De verplichtingen voor de Nederlandse overheid op grond van de ESH-bepalingen dwingen tot maatregelen voor het georganiseerd overleg. Maar ook tot stappen op het terrein van de geschilbeslechting (sluitstukregeling) en collectieve actie. De ontwikkeling van het overlegstelsel vraagt eveneens om daden. De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC), in 1984 ingesteld als onderdeel van de sluitstukregeling, laat de overheid weinig ruimte als het gaat om het eenzijdig vaststellen van de rechtspositie. Door de adviezen, en de hoge mate waarin deze opgevolgd worden, vervult de AAC een hefboomfunctie in de bevordering van de gelijkwaardigheid.

De eerste helft van de jaren tachtig staat in het teken van bezuinigingen. Het overheidsbeleid is gericht op vermindering van het aantal ambtenaren en korting op de ambtenarensalarissen met 3% leidt in 1983 tot massale acties. Bezuinigingsbeleid gekoppeld aan een ruime arbeidsmarkt verzwakt de positie van de overheidsvakbeweging aanmerkelijk (Wolters 1989: 26). Vanaf 1983 wordt het trendbeleid definitief losgelaten. In het trendbeleid is de loonontwikkeling voor ambtenaren via een formule gekoppeld aan de ontwikkelingen bij een aantal grote cao's in de marktsector. Loslaten van het trendbeleid vraagt om een nieuw model voor overleg over de arbeidsvoorwaarden bij de overheid (Albeda, Dercksen en Tros, 1998: 141 e.v.).

### 4.6.1 Schets voor een nieuw overlegstelsel

Minister van Dijk van Binnenlandse Zaken realiseert zich halverwege de jaren tachtig dat de overheid meer en meer in een onderhandelende positie ten opzichte van de overheidsvakbeweging gekomen is.

In 1984 en 1985 wordt door zijn voorganger Rietkerk met de centrales van overheidspersoneel gesproken over vormgeving van het overlegstelsel. Dit is weinig vruchtbaar. Over een voorstel van wet voor het overlegstelsel door de



Algemene Centrale van Overheidspersoneel (ACOP) wordt geen overeenstemming bereikt. Rietkerk houdt vragen over normering van de loonruimte en de vrijheid van de overheid om eenzijdig aanpassingen te plegen als de loonruimte dat vereist. De overheidsvakbeweging vindt dat het streven naar een gelijkwaardig overlegstelsel door Rietkerk niet serieus genomen wordt.

<sup>41</sup> *Het regeerakkoord-Lubbers II (juli 1986) sprak van al van een nieuw stelsel voor arbeidsvoorwaarden voor de collectieve sector (zie Rood, 1989).*

Van Dijk pakt in 1986 de draad weer op. In 1987 presenteert hij de schets van een herzien overlegstelsel aan de leden van het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA).<sup>41</sup> Hij kiest de weg voorwaarts: invoering van het door de werkgroep Overlegstelsel geïntroduceerde overeenstemmingsvereiste biedt de mogelijkheid de eenzijdigheid in het overleg te compenseren, maar ook om de overheidsvakbeweging te committeren aan veranderingen, verbeteringen én verslechteringen, in de ambtelijke rechtspositie. De schets gaat uit van twee soorten onderwerpen die in het overleg aan de orde dienen te komen: (Rood 1989: 79 e.v.)

- regelingen waaraan individuele personeelsleden rechten kunnen ontleen en werkgelegenheidsmaatregelen die beslag leggen op de financiële ruimte voor de arbeidsvoorwaarden;
- andere, al of niet in regelingen neer te leggen, beleidsvoornemens met personele of werkgelegenheidsconsequenties.

Voor de eerste soort onderwerpen, zoals primair inkomen en pensioenrechten, is overeenstemming vereist voordat de regeling vastgesteld wordt. Komt er geen overeenstemming, dan komt er ook geen nieuwe regeling en blijft de bestaande regeling of voorziening bestaan. Voor de tweede categorie, zoals reorganisaties, geldt het overeenstemmingsvereiste niet: komt er geen overeenstemming dan komt er wel een regeling en wijzigt de bestaande regeling of voorziening. De loonruimte is geen onderwerp van overleg: vóór de vaststelling van de ontwerp-begrotingen in het kabinet kan met de centrales overlegd worden over gewenste wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden.

Over de voorstellen wordt in 1988 overlegd. Aan boord van het standaardfregat Hr.Ms. Bloys van Treslong wordt varend op de Noordzee vanuit IJmuiden door minister Van Dijk met vier ambtenaren, vier vertegenwoordigers van de centrales van overheidspersoneel en twee secretariaatsmedewerkers de finale tekst van een protocol vastgesteld.<sup>42</sup> In 1989 ondertekenen partijen het *protocol voor de proefnemings arbeidsvoorwaardenoverleg 1989*. De inhoud van de schets wordt hierin bijna gelijkelijk geregeld:

<sup>42</sup> *Per scheepshelicopter wordt de minister na de beraadslagingen en de overeenstemming naar zijn volgende afspraak in de Jaarbeurs in Utrecht gebracht.*

- overeenstemmingsvereiste;
- tenminste drie van de vier centrales moeten akkoord gaan;
- over maatregelen met betrekking tot het primaire inkomen, aanspraak op pensioenen en de hoofdlijnen met betrekking tot de uitkeringen in het kader van de sociale zekerheid alsmede over de omvang van de werkgelegenheidsmaatregelen kan alleen op *centraal niveau* onderhandeld worden;
- indien, ook na het inschakelen van de AAC, geen overeenstemming wordt



<sup>43</sup> Als wel overeenstemming wordt bereikt zullen de voorstellen worden doorgevoerd en door de overheid worden omgezet in regelgeving. Bij het uitblijven van regelgeving zal de minister van Binnenlandse Zaken tot het opleggen van de verplichting hier toe over gaan (artikel 129, Ambtenarenwet 1929);

<sup>44</sup> De 'centrale' onderwerpen vallen daar dus niet onder.

- bereikt, worden de voorstellen niet doorgevoerd;<sup>43</sup>
- het niet bereiken van overeenstemming leidt er toe dat een deel van de ruimte onbenut blijft. Deze ruimte wordt gebruikt voor de arbeidsvoorwaarden in het jaar na de proefnemingsperiode; dit geldt ook voor negatieve ruimte (korting op ambtenarensalarissen);
  - als de onderhandelingen op centraal niveau zijn afgerond kunnen op *decentraal niveau* de onderhandelingen voortgezet worden over de resterende voorstellen.<sup>44</sup>

De voorstellen voor wijzigingen in het overlegstelsel van ASIO, Overlegstelsel en de Schets hebben gemeen 'dat ze worstelen met de vraag of en in hoeverre een stelsel dat op overeenstemming is gebouwd, in aanmerking komt voor de arbeidsvoorwaardenvorming voor overheidspersoneel' (Rood 1989: 83). De werkgroep Overlegstelsel doet de meest vergaande voorstellen voor een marktconform stelsel met vrije onderhandelingen die leiden tot een overeenkomst in de vorm van een cao.

De onderhandelingen in het jaar 1989, feitelijk voor het eerst met het overeenstemmingsvereiste, verlopen betrekkelijk goed, ondanks het feit dat de Advies- en Arbitragecommissie een aantal keren bemiddeld heeft, geadviseerd en een keer gearbitreerd. De onderhandelingen voor 1990 worden op dezelfde voet voortgezet. Ook voor 1991 en 1992 wordt een protocol ondertekend.

In ruil voor een overheid die in een onderhandelende positie verkeert, door het overeenstemmingsvereiste, committeert de overheidsvakbeweging zich aan veranderingen in de rechtspositie van het overheidspersoneel. Deze machtsruil is de basis voor de verdere vormgeving van het overlegstelsel in de jaren negentig.

#### 4.6.2 Werkgroep Rood

Het kabinet vraagt over de juridische implicaties van de ontwikkelingen in de overlegstructuur advies aan de 'commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over het complex rechtspositieregelingen van het overheidspersoneel'. Ter voorbereiding van dit advies concludeert de werkgroep Rood in zijn rapport van 1991 dat in de praktijk niet langer sprake is van eenzijdige regelgeving na overleg, maar dat pas tot regelgeving wordt overgegaan nadat in het overleg overeenstemming is bereikt.

De werkgroep bouwt voort op de voorstellen die door ASIO, Overlegstelsel en in de Schets zijn gedaan. Zij ziet drie alternatieven voor het overlegstelsel: (rapport p. 20)

- huidige wettelijke systeem. Het protocol is immers tijdelijk: daarna hoeft geen overeenstemming bereikt te worden en kan de overheid eenzijdig de

arbeidsvoorwaarden blijven vaststellen. De individuele ambtenaar ontleent in dit geval zijn rechten en aanspraken aan de door de overheid vastgestelde regelingen;

- het in de praktijk geldende stelsel. Ook eenzijdige vaststelling maar nadat overeenstemming is bereikt tussen de overheid en een meerderheid van de centrales van overheidspersoneel. De individuele ambtenaar ontleent ook hier zijn rechten en aanspraken aan door de overheid vastgestelde regelingen;
- overeenkomstenmodel: de arbeidsvoorwaarden komen niet tot stand via eenzijdige regelgeving, zoals hiervoor, maar in een overeenkomstenmodel tussen overheid en een meerderheid van de centrales. In zo'n stelsel ontleent de ambtenaar zijn rechten en plichten rechtstreeks aan de gesloten overeenkomst en niet aan door de overheid vastgestelde regelingen.

De werkgroep ziet ontwikkeling in de richting van een overeenkomstenmodel, maar kiest daar uiteindelijk niet voor. Voor een overlegstelsel conform de marktsector vindt de werkgroep het nog te vroeg.<sup>45</sup> Zij meent dat het goed is eerst meer ervaring op te doen met het overeenstemmingsvereiste binnen de dan geldende regelingen en op basis van het protocol. Een overeenkomstenmodel vereist immers de nodige wetgeving. De werkgroep kiest voor het tweede alternatief: het door actoren zelf ontwikkelde model op basis van overeenstemming. De werkgroep vindt het wenselijk dat het overeenstemmingsvereiste wettelijk vastgelegd wordt. Daarbij hoort een scherpe afbakening van de onderwerpen waarvoor het overeenstemmingsvereiste geldt.

De commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten is in haar advies (juni 1991) zeer terughoudend over het wettelijk vastleggen van de regels voor het overlegstelsel. De commissie spreekt de vrees uit dat wettelijke regeling op basis van het protocol de arbeidsverhoudingen te veel fixeert. Overheidswerkgevers kunnen onvoldoende rekening houden met de arbeidsmarkt en de personeelsituatie in de verschillende sectoren. Bij onvoorziene omstandigheden kunnen adequate maatregelen niet snel genoeg genomen worden.

De commissie wijst wetgeving af tot duidelijk is hoe het overlegstelsel zich ontwikkelt. Het protocol kan voor langere termijn gelden, bijvoorbeeld tot een van de partijen de overeenkomst opzegt. De regering kiest op basis van dit advies (nog) niet voor het vastleggen van het overlegstelsel in regelgeving.<sup>46</sup> Dat doet ze wel met het overeenstemmingsvereiste.<sup>47</sup>

#### 4.7 Het 'Grand Design' van Ien Dales

Als spiegelbeeld van een typisch 'vakdepartement' als Justitie, kan het ministerie van Binnenlandse Zaken gezien worden als 'politiek departement' (Bakema en Secker in Andeweg 1990: 94). Op het ministerie van Binnenlandse Zaken voelt de uit de lokale politiek afkomstige minister Dales zich als een vis in het water. Zij is aangetreden in het derde kabinet Lubbers en treft daar topambtenaar

<sup>45</sup> Ze betwijfelt overigens of een dergelijk overeenkomstenmodel niet slechts een schijnlijk-waardigheid oplevert omdat de onderhandelingen zich in het openbaar afspelen, op basis van algemeen bekende budgetten waarop de overheidswerkgever zich reeds heeft vastgelegd.

<sup>46</sup> Thans is wellicht het moment aangebroken dat wel te doen. Dit komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

<sup>47</sup> Bij KB van 28 mei 1993.



Pont, afkomstig uit de vakbeweging, als directeur-generaal management en personeelsbeleid. De sociaal-economische agenda wordt in deze tijd van recessie gedomineerd door loonmatiging en werkgelegenheidsbeleid. Bezuinigingen zijn onder de kabinetten Lubbers aan de orde van de dag: voor ministers in de ministerraad is het in tijden waarin de financiële ruimte voor de overheid steeds kleiner wordt 'leiden met een lange ij' (Ritzen 1998: 86). De centrale onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel trekken veel aandacht: de belangen zijn groot en de macht is geconcentreerd. Dales en Pont constateren toegenomen druk van organisaties als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de werkgevers in het onderwijsveld, die behoefte hebben aan minder knellende regels en aan ruimte voor op de eigen sector toegesneden arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid (maatwerk).

Kort na de grote ambtenarenstakingen van 1983 is de overheid niet toe aan gelijkwaardig overleg met de centrales van overheidspersoneel. Veel keuze heeft de overheid echter niet: de verplichtingen van het ESH hebben niet alleen betrekking op gelijkwaardigheid in het overlegstelsel, maar ook op een geschillenregeling en een regeling voor collectieve actie (stakingrecht). De Advies- en Arbitragecommissie heeft als sluitstuk op het overleg een hefboomwerking in het bevorderen van gelijkwaardigheid. Inmiddels is het stakingsrecht voor ambtenaren door onafhankelijke rechters erkend: regeling van collectieve actie is eveneens onderdeel van artikel 6 ESH.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> De sluitstukregeling (AAC) en het stakingsrecht, evenals de medezeggenschap, komen later aan de orde.

Dales en Pont besluiten als oplossing ter vermindering van de machtsconcentratie op centraal niveau en de behoefte aan *maatwerk* in de sectoren, in combinatie met de ontwikkeling van gelijkwaardigheid in het overlegstelsel, de onderwerpen in samenhang te behandelen. De onderwerpen vertonen grote samenhang en worden als zodanig op strategische manier behandeld. Stap voor stap wordt gewerkt aan vervolmaking van het 'Grand Design', dat bestaat uit een package-deal met de overheidsvakbeweging over normalisering van de sociale zekerheid, normalisering pensioenen, gelijkwaardigheid in het overleg, decentralisering overlegstructuur, privatisering van het secretariaat van het overleg en marktconforme medezeggenschap. De stappen in het normaliseringsproces worden niet alleen gezet in de formele figuur van een vergadering: informeel overleg speelt een grote rol.

Het uitgangspunt begin jaren negentig is *normalisering en decentralisering tenzij...* Normalisering krijgt nadrukkelijker betekenis in gelijkschakeling met de marktsector: niet alleen in termen van het overlegstelsel, maar ook voor de inhoud van de arbeidsvoorwaarden. Decentralisering heeft betrekking op het afstand nemen van de centralistische benadering van de arbeidsvoorwaardenvorming voor overheidspersoneel. Daarvan is in de marktsector al langer sprake.<sup>49</sup> Decentralisering bij de overheid leidt tot spreiding van de macht en legt lusten en lasten van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de werkgevers in de sectoren, die dat onder de

<sup>49</sup> Zie het proefschrift van Tros: 'Decentralisering van arbeidsverhoudingen' (2000).

noemer van 'maatwerk' voor het eigen onderscheiden deel van het overheidspersoneel graag willen (bijvoorbeeld gemeenten, onderwijs). Dit betekent voor de centrales van overheidspersoneel dat in meerdere sectoren onderhandeld moet worden. Het begrip 'tenzij' heeft betrekking op overwegende redenen die de uitgangspunten van normalisering en decentralisering, op onderdelen, kunnen beperken. Een voorbeeld daarvan is de inhoud van de discussie over de ambtelijke status.

#### 4.7.1 Sectoralisatie van het overleg

Dales werkt al begin jaren negentig op het ministerie van Binnenlandse Zaken aan voorstellen voor een nieuw overlegstelsel. In 1990 schetst ze hoe stap voor stap gewerkt kan worden aan de realisering daarvan.<sup>50</sup> De minister denkt aan de invoering van een *sectorale overlegstructuur*. Daarbij is sprake van acht sectoren waar de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden plaatsvinden. De sectoren krijgen alle een eigen budget voor programma- en apparaatskosten. Bij een gedecentraliseerde, sectorale overlegstructuur wordt de macht gespreid en tegemoet gekomen aan de wens tot maatwerk vanuit delen van de overheid. Het voorstel betekent dat het overeenstemmingsvereiste op de sectorale onderhandelingen van toepassing is.

Over een regeling waarin de voorstellen verwerkt zijn wordt uiteindelijk met de overheidsvakbeweging in de package-deal overeenstemming bereikt: op 16 december 1992 komen de minister en de centrales van overheidspersoneel een ontwerp-protocol overeen ter invoering van het sectorenmodel. Ook hier speelt een schip een rol van betekenis: de inhoud van het ontwerp-protocol wordt door een delegatie onder leiding van Dales en Pont inhoudelijk bijgesteld (en gereed gemaakt als tekst voor het ARAR) aan boord van de driemaster Barkantijn 'Elisabeth Smit', varende op het IJsselmeer van Hoorn naar Amsterdam. Uiteindelijk wordt op 13 februari 1993 het *protocol sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994* ondertekend (paragraaf 4.7.3).

#### 4.7.2 Abp-complex

Behalve over normalisering van de sociale zekerheid (OOW-operatie, zie paragraaf 4.4.6) wordt over de pensioenen een principiële beslissing genomen. Het publiekrechtelijk karakter van de pensioenregeling en dat van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (Abp), passen niet langer in een genormaliseerd stelsel van arbeidsverhoudingen (Sikkel, Veldstra, De Winne: 1993). Ondertekening van het 'Convenant inzake de privatisering van het Abp' maakt sectoralisatie van het overleg mogelijk. Privatisering van het pensioenfonds voor ambtenaren is net als de invoering van marktconforme medezeggenschap onderdeel van de package-deal die met de overheidsvakbeweging gesloten wordt.

<sup>50</sup> *Notitie van 12 oktober 1990 en brief van 10 december 1990.*



*<sup>51</sup> De inhoud van deze paragraaf is deels ontleend aan Stekelenburg 1999: 307 e.v. Met dank aan Joop Tholenaar, die de paragraaf kritisch gelezen heeft en als secretaris in die periode verslag doet van meer dan 40 vergaderingen die in acht maanden tijd over dit complexe onderwerp plaatsvonden.*

In de jaren tachtig is de situatie als volgt.<sup>51</sup> Met de pensioenbijdragen van de overheidswerkgevers vormt het Abp vermogen. Dit vermogen wordt belegd en uit de opbrengsten worden pensioenen betaald. Het Abp profiteert van de hoge reële rente. De ambtenarensalarissen stijgen in die jaren nauwelijks, wat leidt tot aanzienlijke besparingen. Reden daarvoor is dat het ouderdomspensioen berekend wordt op basis van het gemiddelde salaris in de laatste twee jaar voor pensionering. Gevolg is dat het Abp enorme overschotten boekt.

De kabinetten-Lubbers reageren: de pensioenpremies voor overheidswerkgevers worden verlaagd en de kosten van de VUT ten laste gebracht van het overschot bij het Abp. Dit levert een besparing op van vele miljarden. De centrales van overheidspersoneel zien met name de verlaging van de premies voor de werkgevers als een greep uit de kas van het Abp.

De centrales stemmen in met financiering van de VUT uit de overrente zoals die door de sociale partners en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verondersteld wordt bij het Abp aanwezig te zijn. Het feit dat de centrales met deze financieringswijze instemmen brengt ze in een netelige positie als de financiering van de VUT-regeling relatief duur blijkt te zijn en de afdekking van de kosten door de afroming van het fonds niet meer een reële dekking heeft. Begin jaren negentig dalen de opbrengsten van de beleggingen van het Abp onder meer door inflatie en een stringent, door de minister van Financiën gecontroleerd beleggingsbeleid met een conservatief karakter.

Het is met de afgeroomde overschotten snel gedaan. Deze situatie leidt tot het inzicht dat de premies mogelijk weer verhoogd moeten worden. Het Abp komt in financiële problemen. Deze problematiek leidt bij kabinet en centrales van overheidspersoneel tot het inzicht dat veranderingen in de positie van het Abp en de daarmee samenhangende pensioenwetgeving onontkoombaar zijn waarbij de centrales het Abp onder de werking willen brengen van de Pensioen- en Spaarfondsenwet (privatiseren), zodat grepen uit de kas door de overheid niet meer mogelijk zijn en het overheidspersoneel werkelijk eigenaar wordt van zijn eigen belegd vermogen in pensioenafspraken en de afdekking daarvan.

In 1991 wordt door minister Dales de commissie Abp-complex ingesteld, ook wel de commissie Pont genoemd, naar de voorzitter. De commissie buigt zich over drie onderwerpen:

- verzelfstandiging van het Abp;
- herziening van de pensioenafspraken van overheidspersoneel;
- toekomstige financiering van die afspraken.

Het rapport van de commissie, dat in 1992 verschijnt, stelt voor het Abp te privatiseren. Voor de centrales van overheidspersoneel is dit belangrijk, omdat zodoende de overheid niet langer aan het vermogen van het fonds kan komen.



Ten aanzien van het tweede onderwerp stelt de commissie dat aansluiting moet worden gezocht bij maatschappelijke ontwikkelingen: het invaliditeitspensioen kan meer marktconform (WAO) geregeld worden en het ouderdomspensioen kan over een langere periode dan over de laatste twee jaar berekend worden. De financiering van de aanspraken is het meest problematisch.

Voor de financiering wordt een andere methodiek voorgesteld: voor VUT en PAS (Partiële Arbeidsparticipatie Senioren) moeten de werkgevers en werknemers premie gaan betalen, hetgeen voor de centrale van overheidspersoneel betekent dat ze aan hun respectievelijke achterbannen moeten uitleggen, dat het verzelfstandigen van het Abp en de daarmee gepaard gaande beperking van de invloed van overheidszijde, als prijs heeft het meebetalen aan de premie voor VUT en PAS. De toelichting op deze package-deal door de centrales aan de achterbannen levert een aanzienlijke discussie op, maar de strategische winst op langere termijn wint het van het korte termijn premie-effect.

De voorstellen van de commissie Pont zijn vervat in het door het kabinet en overheidsvakbeweging ondertekende *Convenant inzake de privatisering van het Abp*. De financiële problematiek wordt geregeld in de Wet Financiële Voorzieningen Privatisering Abp (januari 1995). Een nieuw pensioenreglement, aangepast aan 'maatschappelijke ontwikkelingen, flexibilisering en vereenvoudiging' komt per 1 januari 1996 in de plaats van de Abp-Wet.

Behalve de Wet Financiële Voorzieningen en een nieuw pensioenreglement bestaat het Abp-complex uit de Wet Privatisering Abp (WPA, aangenomen door de Tweede Kamer december 1995). De nieuwe stichting pensioenfonds Abp is een marktconform bedrijfspensioenfonds en is gehouden aan de voorschriften in de Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSF). Het pensioenfonds moet de pensioenafspraken uitvoeren die door de sociale partners gemaakt worden, het bestuur is daarvoor verantwoordelijk: het is paritair samengesteld en heeft een onafhankelijke voorzitter. Werkgevers en werknemers hebben invloed op twee manieren: over wijzigingen in het pensioenreglement moet overlegd worden in de ROP en er is een Raad van Advies waarin werkgevers en werknemers vertegenwoordigd zijn. Deze adviseert het bestuur over zaken als reglementswijzigingen, de begroting en het jaarverslag.

Het Abp-complex is een belangrijk onderdeel van het 'Grand Design', waarbij de package-deal tussen overheid en overheidsvakbeweging een goed voorbeeld is van de wijze waarop machtsruil de basis vormt voor de vormgeving van de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel.





### 4.7.3 Protocol sectoralisatie

Het 'protocol sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994' wordt voor twee jaar ondertekend. De verwachting is dat in die tijd meer duidelijkheid ontstaat over sectoralisatie van onderwerpen die op grond van de voorgaande protocollen aan het centrale niveau voorbehouden zijn (o.m. pensioen, primair inkomen). Sectoralisatie van die onderwerpen hangt nauw samen met de oplossing van de problematiek rond het Abp-complex en het brengen van ambtenaren onder de werknemersverzekeringen (OOW-operatie).

Het protocol sectoralisatie regelt de decentrale overlegstructuur en het overeenstemmingsvereiste. De uitgangspunten en ervaringen met betrekking tot de sectoralisatie van het overlegstelsel kunnen op termijn wettelijk geregeld worden. Ten aanzien van de loonruimte wordt afgesproken dat in de (rijks)begroting minder duidelijk wordt wat de mandaten voor de verschillende werkgevers zijn. Dit geeft de werkgevers in de sectoren de mogelijkheid niet te hoeven onderhandelen met voor de centrales van overheidspersoneel inzichtelijke mandaten.

#### *Decentrale overlegstructuur*

De overlegstructuur wordt gedecentraliseerd naar het niveau van acht sectoren:

- sectoroverleg Rijk;
- sectoroverleg Defensie;
- sectoroverleg Onderwijs en Wetenschappen;
- sectoroverleg Politie;
- sectoroverleg Rechterlijke Macht;
- sectoroverleg Gemeenten;
- sectoroverleg Provincies;
- sectoroverleg Waterschappen.

<sup>52</sup> 'Het protocol gebruikt hier de term 'onderhandelen', in overeenstemming met het streven naar marktconformiteit. Daarnaast werd in het protocol echter ook nog de term 'overleg' gebruikt, conform het ARAR. Het onderscheid heeft hier geen zelfstandige juridische betekenis, maar illustreert wel de overgangsfase waarin het ambtenarenoverleg verkeert' (Van Peijpe en Riphagen 1998: 181).

Tevens wordt in het protocol sectoralisatie geregeld wie in de sectoren als onderhandelende partij wordt aangemerkt. De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) wordt opgericht. Het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken blijft, nog, bestaan. Daar wordt nog slechts onderhandeld over centrale onderwerpen:<sup>52</sup>

- aanspraken ten aanzien van pensioenen, arbeidsongeschiktheid, de VUT 61 en de VUT bij veertig dienstjaren;
- aanspraken met betrekking tot ziekte en werkloosheid, voorzover overeenkomend met de wettelijke aanspraken voor werknemers in de marktsector.

Op sectoraal niveau wordt onderhandeld over:

- de algemene salarisontwikkeling;
- veranderingen in de algemene arbeidsduur;
- veranderingen in de aanvullende aanspraken met betrekking tot ziekte en werkloosheid, voorzover die uitgaan boven de aanspraken voor werknemers in de marktsector (bovenwettelijke aanspraken);
- overige arbeidsvoorwaarden, waarover partijen afspraken hebben gemaakt of willen maken.

Op het niveau van de sector kan overeengekomen worden onderhandelingen over onderwerpen van het sectorniveau verder te decentraliseren binnen een sector (lokalisering). Deze verdere decentralisering binnen een sector wordt in het protocol begrensd: de onderhandelingen op een lager niveau dienen op basis van het overeenstemmingsvereiste gevoerd te worden en over een voornemen tot verdere decentralisering moet aan de ROP advies gevraagd worden.

### ***Overeenstemmingsvereiste***

Het overeenstemmingsvereiste is in het protocol opgenomen. Dit is van toepassing op de onderhandelingen in het CGOA, voorzover uitvoering van deze voorstellen zou leiden tot veranderingen in de rechten of plichten van individuele ambtenaren. Het overeenstemmingsvereiste is niet van toepassing op:

- invoering of wijziging van een wettelijke regeling die betrekking heeft op alle burgers of alle werknemers, met inbegrip van de ambtenaren;
- invoering of wijziging van een wettelijke regeling voor ambtenaren met een overeenkomstige inhoud als een voorstel tot invoering of wijziging van een wettelijke regeling die betrekking heeft op werknemers in de marktsector;
- het van toepassing verklaren van wettelijke regelingen voor werknemers in de marktsector en daarmee samenhangende wijzigingen in voor ambtenaren geldende regelingen;<sup>53</sup>
- implementatie van verplichtingen voortvloeiend uit een internationaal verdrag.

Met het KB van 28 mei 1993 wordt het overeenstemmingsvereiste uiteindelijk in regelgeving wordt vastgelegd (artikel 105 ARAR).<sup>54</sup> Kort samengevat betekent het: (van Peijpe en Riphagen 1998: 191)

- een regeling die wijziging brengt in de individuele rechtspositie van de betrokken ambtenaren mag slechts worden vastgesteld indien de minister daarover overeenstemming heeft bereikt met de centrales van overheidspersoneel;<sup>55</sup>
- van overeenstemming is sprake als de meerderheid van de centrales het met de minister eens is. Staken de stemmen, dan beslist de minister.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Een en ander mits het totaal van rechten en plichten van ambtenaren over het geheel beoordeeld niet ongunstiger wordt. Een geschil hierover zou worden voorgelegd aan de AAC.

<sup>54</sup> *Stb.* 313.

<sup>55</sup> *Art. 105, derde lid.*

<sup>56</sup> *Idem.*



#### 4.7.4 Privatisering CAOP

Privatisering van het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) in de vorm van een stichting is voor Dales en Pont noodzakelijk om de gedachte van gelijkwaardigheid in het overleg te ondersteunen. Het is net als privatisering van het pensioenfonds en de sectoralisatie van het overleg onderdeel van het 'Grand Design'. Gelijkwaardigheid tussen de overlegpartners is het best gediend met een onafhankelijk, neutraal en kwalitatief hoogwaardig secretariaat. Een minder principiële reden voor privatisering is de Grote Efficiency Operatie (zie paragraaf 2.2.5).

Het CAOP wordt ook fysiek buiten het ministerie van Binnenlandse Zaken geplaatst om de onafhankelijkheid te onderstrepen. Tot die tijd worden de secretariaten van CGOA en AAC door de werkgever gevoerd op het ministerie, hetgeen weinig recht doet aan het idee van neutrale ondersteuning van gelijkwaardige partijen in een nieuw overlegstelsel.

De stichting CAOP wordt paritair bestuurd, de overheidswerkgevers en de centrales van overheidspersoneel hebben ieder vier zetels, en vanaf het begin voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter, prof. H.J.L. Vonhoff. De organisatie ontwikkelt zich in de loop der jaren tot een kennis- en expertisecentrum voor arbeidsverhoudingen bij de overheid en draagt met name in de tijd van het protocol sectoralisatie bij aan de normalisering van de arbeidsverhoudingen door kennis en expertise beschikbaar te stellen en de secretariaten hoogwaardig en onafhankelijk te voeren.

De organisatie heeft zich, de uitgangspunten van strikte neutraliteit indachtig, ontwikkeld tot een instelling met een brede dienstverlening: 'het is vooral de allure van het CAOP geweest die er samen met de geboden kwaliteit voor heeft gezorgd dat er zich uiteindelijk steeds meer sectoren bij aansloten' (Pont in het CAOP-jaarverslag 2000). Het CAOP wordt in de jaren negentig het huis van de sociale partners in de publieke sector, op formele en informele basis.

Geconcludeerd kan worden dat de privatisering van het CAOP een logische stap is in de normalisering van de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel en daarin een rol van betekenis speelt.

#### 4.7.5 Overeenkomst ROP

Het systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid blijft tot 1995 gebaseerd op het 'protocol sectoralisatie'. Daarna zijn overheid en overheidsvakbeweging er voorstander van een overeenkomst te sluiten waarin afspraken gemaakt worden met betrekking tot het overleg, zodat voor verdere voortzetting van het protocol geen aanleiding meer is. Dit leidt tot de *Overeenkomst inzake de Raad*

voor het *Overheidspersoneelsbeleid* die in juli 1996 wordt ondertekend. Deze wordt uiteindelijk pas in december 2000 vervangen, naar aanleiding van verdere decentralisering in de sector Onderwijs en Wetenschappen. De ontwikkeling van het overlegstelsel na de jaren van het protocol sectoralisatie komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

## 4.8 Marktconforme medezeggenschap

Met het in 1995 van toepassing verklaren van de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) op een groot deel van de overheidssector verdwijnen de bestaande dienst- en medezeggenschapscommissies (Albeda, Dercksen en Tros 1998: 148). Invoering van marktconforme medezeggenschap is eveneens onderdeel van de package-deal tussen overheid en overheidsvakbeweging. De regeling van medezeggenschap is een goed voorbeeld van normalisering van de rechtspositie voor overheidspersoneel: in belangrijke mate is dit onderdeel gelijkgeschakeld aan de marktsector.

De invoering van de WOR wordt in studies daarover positief beoordeeld. Een evaluatie in mei 2000 (bureau MEDE) levert een overwegend positief beeld op. Het proefschrift van Sprengers (1998) over de WOR bij de overheid is eveneens positief en dit geldt ook voor de recente kabinetsevaluatie.<sup>57</sup> De WOR heeft volgens de respondenten van dit onderzoek een bijdrage geleverd aan verbetering van de kwaliteit van de medezeggenschap bij de overheid.

<sup>57</sup> TK, vergaderjaar 2000-2001, 27610.

### 4.8.1 Uitzonderingen en bijzondere bepalingen

Bij de invoering van de WOR voor de overheid is een uitzondering gemaakt voor de sector Defensie (inclusief burgerpersoneel), de Rechterlijke Macht en de sector Onderwijs en Wetenschappen. Deze uitzonderingen lijken meer te berusten op traditie dan op goed gefundeerde principiële overwegingen (Van Peijpe en Riphagen 1998: 237). De discussie over uitzonderingen en bijzondere bepalingen komt overeen met de inhoud van de discussie over de ambtelijke status. De bijzondere positie van de overheid heeft gevolgen voor de wijze waarop de medezeggenschap vorm krijgt.

De sector Onderwijs is onder meer uitgezonderd omdat anders medezeggenschap van ouders en leerlingen/studenten beperkt zou kunnen worden. Voor de sector Rechterlijke Macht geldt als argument dat geen bestuurder (in de zin van de WOR) aangewezen kan worden. Bij de sector Defensie tenslotte is een aparte medezeggenschapsregeling van kracht vanwege het specifieke karakter van de sector, zoals de beschikbaarheid van krijgsmacht delen. (Albeda, Dercksen, Tros 1998: 148-149).



Daarnaast zijn bij de invoering van de WOR bij de overheid bijzondere bepalingen in de wet opgenomen. Zo is, ten eerste, uitdrukkelijk in de WOR bepaald dat politiek verantwoordelijke bestuurders, zoals ministers en burgemeesters, niet als bestuurder in de zin van de WOR worden aangemerkt. Deze hebben vrijwel altijd de hoogste zeggenschap bij de dagelijkse leiding van de arbeid overgedragen aan een ambtenaar (Albeda, Dercksen, Tros: 148). Sprengers vindt deze bepaling ‘vanuit medezeggenschapsoptiek’ overbodig, gezien de definitie van het begrip bestuurder in de WOR (1998: 237).

Een belangrijk punt, ten tweede, bij de invoering van de WOR is de beschermende bepaling van het primaat van de politiek. Deze bepaling zou recht moeten doen aan de bijzondere positie van de overheid. Democratisch gecontroleerde besluiten kunnen niet worden onderworpen aan de ondernemingsraad; wel de gevolgen van die besluiten voor het personeel (Albeda, Dercksen, Tros 1998: 148). Sprengers meent dat een bepaling om het primaat van de politiek te beschermen niet nodig is: in een medezeggenschapsregeling geregelde rechten van een ondernemingsraad tasten ten principale het primaat van de politiek niet aan (1998: 311). Rood zegt het zo: ‘ook in de private sector geeft de WOR niet de mogelijkheid dat het personeel in plaats van de ondernemer de beslissingen de onderneming betreffend, neemt’ en (...) ‘ook wanneer de beperking voor de medezeggenschap van ondernemingsraden in de publieke sector vervalt, beslist het overheidspersoneel niet in stede van de overheid-werkgever zelf’<sup>58</sup> (Rood in Liber Amicorum H.J.L. Vonhoff, 1996: 157-158). De bijzondere bepalingen tonen volgens Rood ‘een weinig geëmancipeerde en aan deze tijd van normalisering van de ambtelijke arbeidsverhouding aangepaste benadering van de mensen die in dienst van de overheid hun werk verrichten’.

<sup>58</sup> *Er is immers sprake van mede-zeggenschap.*

In de WOR zijn bepaalde bevoegdheden toegekend aan de Sociaal Economische Raad (SER). De bevoegdheden gaan onder meer over het verlenen van ontheffing voor de instelling van een ondernemingsraad of bevoegdheden met betrekking tot bedrijfscommissies. Omdat de overheidswerkgevers niet vertegenwoordigd zijn in de SER, is voor die bevoegdheden een oplossing gezocht. Dit heeft te maken met de adviesrol van de SER richting de overheid en met het feit dat de SER geen bevoegdheden heeft op het terrein van de rechtspositie van ambtenaren (Sprengers 1998: 434). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschikt nu over die bevoegdheden, maar kan daar alleen gebruik van maken met de steun van een meerderheid van de leden van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. In de praktijk vindt overleg hierover plaats in de WOR-kamer van de ROP. Sprengers vindt dat de regeling voor overheidspersoneel te veel aansluit bij de eenzijdigheid van de ambtelijke rechtspositie en dat die bevoegdheden beter rechtstreeks aan de ROP toegekend kunnen worden, die daartoe eventueel met een aantal kroonleden uitgebreid wordt (1998: 466).



#### 4.8.2 Vergelijkbare vraagstukken

Vormgeving van medezeggenschap voor de overheid op dezelfde wijze als voor de marktsector betekent dat vergelijkbare (actuele) vraagstukken aan de orde zijn.

Van oudsher wordt onderscheid gemaakt tussen externe en interne medezeggenschap. Externe medezeggenschap is het overleg over arbeidsvoorwaarden in het georganiseerd overleg tussen werkgever en vakbeweging. Interne medezeggenschap is het overleg tussen de werkgever en de ondernemingsraad over bedrijfsvoering en personeelsbeleid.

De WOR kent ondernemingsraden adviesrecht en instemmingsrecht toe. Adviesrecht heeft onder andere betrekking op het recht om advies uit te brengen over bepaalde voorgenomen besluiten van de werkgever: reorganisatie, een samenwerkingsverband of een belangrijke investering. Instemmingsrecht heeft onder andere betrekking op: werktijdenregeling of een regeling voor loopbaanbeleid. Verder heeft een ondernemingsraad nog een aantal bevoegdheden die toezien op onder meer werkoverleg en veiligheidsvoorschriften. Bij geschillen kan een beroep worden gedaan op zogenaamde 'bedrijfscommissie voor de overheid' en de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam.

Tussen interne en externe medezeggenschap is overlap aanwezig. Het onderscheid tussen het overleg over de arbeidsvoorwaarden en dat over bedrijfsvoering en personeelsbeleid heeft geleid 'tot een heroriëntatie in de bevoegdheidsverdeling tussen (...) de bevoegdheden van vakorganisaties en de ondernemingsraad' (Sprengers 1998: 687). Volgens Sprengers is sprake van een gewenningsproces en zijn de ontwikkelingen zeker nog niet uitgekristalliseerd. Hij verwacht dat er de komende jaren meer duidelijkheid zal komen over de bevoegdheidsverdeling tussen vakbeweging enerzijds en de ondernemingsraad anderzijds.

Er gaan stemmen op die pleiten voor een veel grotere rol voor de ondernemingsraad bij de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden. Omdat bij interne medezeggenschap niet de tussenkomst van vakverenigingen is vereist, roept dit spanningen en competentiegeschillen op (Albeda, Dercksen en Tros 1998: 155). Albeda, Dercksen en Tros zien behalve botsingen ook complementariteit in beide vormen van medezeggenschap. Voorbeelden zijn dat vele cao's afspraken kennen over de betrokkenheid van de ondernemingsraad ten aanzien van bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden of arbeidsomstandigheden, maar ook ten aanzien van financiële, economische en organisatorische zaken. Vaak komen deze bepalingen er op neer dat de wettelijke bevoegdheden van de ondernemingsraad bevestigd worden. De auteurs menen dat vanwege decentralisering de ondernemingsraden en de vakverenigingen meer in elkaars

vaarwater zullen komen. Een strikte scheiding wordt steeds moeilijker. Onderwerpen van de ene vorm van medezeggenschap zijn moeilijk los te zien van de onderwerpen van de andere vorm van medezeggenschap: 'actuele ondernemingsvraagstukken als flexibiliteit, uitbesteding en fusies zijn moeilijk los te koppelen van vraagstukken die traditioneel op het terrein liggen van de vakbeweging, zoals cao-beleid en een sociaal plan bij reorganisaties' (p. 155). De formele taakafbakening is al jaren een heet hangijzer.

Uit de interviewronde in 2001 blijkt dat de bonden nog sterk hechten aan het onderscheid tussen intern en extern overleg. Om te anticiperen op de groeiende invloed van de ondernemingsraden kiest de vakbeweging voor machtsbehoud, onder meer via de zogenaamde 'vakbondslijsten'. Vertegenwoordigers van de ondernemingsraden nemen zitting in de OR op basis van hun band met de vakbond. De overheidsvakbeweging toont zich echter ook voorstander van een nieuwe strategie, die er uit bestaat dat de vakbonden de ondernemingsraden steunen met kennis en expertise. Zo wordt de vakbond als het ware adviseur van de ondernemingsraad.

Een ondernemingsovereenkomst, ingevoerd in 1998, is een overeenkomst tussen ondernemer en ondernemingsraad. Achterliggende gedachte is dat meer maatwerk in de medezeggenschap op ondernemingsniveau geleverd kan worden.<sup>59</sup> De ondernemingsovereenkomst is opgenomen in artikel 32 WOR. Ondernemer en ondernemingsraad kunnen schriftelijk regelen dat aan de OR meer bevoegdheden toekomen dan op grond van de WOR. Ook kunnen aanvullende voorschriften over de toepassing van het bij of krachtens de WOR bepaalde worden gegeven (Sprengers 1998: 419). Volgens Sprengers is een aantal knelpunten in de WOR met de ondernemingsovereenkomst verholpen. Hij concludeert dat voor de overheidssectoren op twee manieren extra bevoegdheden aan de ondernemingsraad kunnen worden toegekend: enerzijds via een collectieve regeling waarover met de vakorganisaties overleg is gevoerd en anderzijds via een ondernemingsovereenkomst die met de ondernemingsraad wordt afgesloten.<sup>60</sup>

Van der Heijden geeft al in 1995 aan dat 'met het vastleggen in de WOR van de ondernemingsovereenkomst de ontwikkeling wordt erkend van de ondernemingsraad die puur als overlegpartner van de ondernemer werd beschouwd naar een ondernemingsraad die zich opwerpt als onderhandelingspartner' (van der Heijden 1995).

Geconcludeerd kan worden dat de medezeggenschap nagenoeg gelijkelijk geregeld is als in de marktsector: voor de overheid zijn voor enkele sectoren uitzonderingen gemaakt en gelden bijzondere bepalingen. Normalisering van de medezeggenschap is bijna voltooid.

<sup>59</sup> *De juridische status van een ondernemingsovereenkomst is niet dezelfde als die van een cao.*

*Bepalingen in de ondernemingsovereenkomst werken niet direct door in de individuele arbeidsovereenkomsten.*

<sup>60</sup> *Volgens Sprengers zijn weinig gegevens beschikbaar over de mate waarin gebruik gemaakt is van de mogelijkheid om extra bevoegdheden toe te kennen* (p. 424).



## 4.9 Geschillenregeling: Advies- en Arbitragecommissie

<sup>61</sup> Het rapport verschijnt op 1 mei 1980 en gaat ook over een regeling voor collectieve actie.

<sup>62</sup> In de besluitvormingsfase over de geschillenregeling is afgezien van een formele wettelijke regeling voor alle commissies voor georganiseerd overleg, maar deze op te nemen in de verschillende overlegreglementen. Dit biedt het voordeel dat in het georganiseerd overleg een regeling getroffen kan worden voor de oplossing van geschillen die op de vormgeving van dat overleg kan worden afgestemd.

<sup>63</sup> Van belang is ook conventie 151 van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO). Artikel 8 noemt verschillende wegen die kunnen leiden tot oplossing van geschillen over arbeidsvoorwaarden: onderhandelen en een procedure voor verzoening, bemiddeling of arbitrage. De procedure moet voldoen aan de eisen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid en het vertrouwen van de betrokken partijen in de procedure verzekeren.

<sup>64</sup> KB van 22 mei 1984. Sfb. 317.

<sup>65</sup> De geschillenregeling voor de gemeenten, de provincies en de waterschappen verschilt inhoudelijk niet veel van die van de rijksoverheden. Er is een lokale AAC.

<sup>66</sup> Omdat na advies ook arbitrage gevraagd kan worden wordt in zo'n geval het lid dat reeds bij het advies betrokken is geweest vervangen door diens plaatsvervanger.

Interventie door een derde partij in onderhandelingen die in een impasse verkeren heeft als doel de impasse te helpen overwinnen en de onderhandelingen op basis van vrijwillige medewerking van de onderhandelaars alsnog tot een goed einde te brengen (Wolters 1989: 211). Onderhandeling en bemiddeling zijn complementaire processen en kunnen niet los van elkaar gezien worden.

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC) is het *sluistuk* op het overleg over arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel: de geschillenregeling in het ARAR biedt een voorziening voor de gevallen waarin het overleg niet tot resultaten leidt. Het is een logisch gevolg op het proces van collectieve onderhandelingen. De AAC heeft in de jaren tachtig een hefboomfunctie bij de realisering van grotere gelijkwaardigheid in het overleg.

Over de geschillenregeling brengt de eerder aangehaalde commissie Toxopeus II in 1980 advies uit.<sup>61</sup> Het rapport bevat een 'voorontwerp van wet geschillenoplossing overleg openbare dienst' (sluistukregeling). De centrales van overheidspersoneel willen de inhoud van het rapport alleen bespreken in samenhang met voorstellen voor het overlegstelsel omdat het een niet los gezien kan worden van het ander. Het rapport vormt voor de centrales aanleiding aan te dringen op wijzigingen in het overlegstelsel. In het CGOA wordt uiteindelijk overeenstemming bereikt over de invoering van een geschillenregeling.<sup>62</sup> Daarmee is voldaan aan de eisen die het ESH stelt op het terrein van procedures voor vrijwillige bemiddeling en arbitrage (Rood, 1989: 94).<sup>63</sup>

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst wordt op 17 oktober 1984 door minister Rietkerk geïnstalleerd.<sup>64</sup> De leden worden voor de duur van zes jaar benoemd.

### 4.9.1 Taak, samenstelling en werkwijze AAC

Met de installatie van de 'commissie Albeda' in 1984 is de totstandkoming van een geschillenregeling voor collectieve arbeidsconflicten een feit.<sup>65</sup>

De geschillenregeling kent twee bevoegdheden toe aan de AAC: de voor partijen niet-bindende advisering en bindende arbitrage. De commissie bestaat uit vijf leden en hun plaatsvervangers, die door de Kroon worden benoemd. De overheid en de overheidsvakbeweging dragen ieder twee leden voor en in gezamenlijkheid een voorzitter. De AAC treedt in geval van advies op in een samenstelling van drie leden waaronder de voorzitter en bij arbitrage treedt de voorzitter met de andere twee leden op.<sup>66</sup>





De commissie heeft zichzelf informeel een aantal regels gesteld waaronder criteria voor deskundigheid bij de behandeling van een geschil, de mogelijkheid voor partijen mondeling hun standpunt toe te lichten en het toekennen van een grote taak aan het secretariaat (CAOP) bij de voorbereiding van de adviezen (Wolters 1989). Vóór de advisering of arbitrage wordt informeel overleg gevoerd tussen de commissieleden. Na de hoorzitting vindt definitief overleg binnen de commissie plaats. Het advies wordt vastgesteld en de bij het geschil betrokken partijen worden binnen twee of drie dagen op de hoogte gesteld.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> *Desgewenst geeft de voorzitter een toelichting aan de media.*

De procedure voor het inschakelen van de commissie verloopt in fasen die begrensd worden door een aantal dagen of weken. Het inschakelen van de AAC begint als de voorzitter van het overleg, of een of meer van de tot het overleg toegelaten centrales, in het overleg de mededeling verstrekken dat overleg niet tot overeenstemming zal leiden. Het totaal tijdsbestek van behandeling van een geschil is ongeveer twee maanden.

De commissie heeft de bevoegdheid om te adviseren en te arbitreran. Een variant op arbitrage is de bij de overheid weinig uitgewerkte 'final-offer arbitrage'. Dit betekent dat de arbiter, of arbitragecommissie, zich uitspreekt voor hetzij het laatste voorstel van de werkgevers of dat van de werknemers. Daarbij zijn twee varianten: final-offer arbitrage gaat over het hele onderhandelingspakket, of per item wordt een keuze gemaakt voor het voorstel van een der partijen. De AAC bedient zich niet vaak van het instrument van de final-offer arbitrage.

Een niet-officiële maar wel belangrijke invulling van de advies- en arbitragetaken heeft betrekking op het, zeker in de beginfase regelmatig gebruikte instrument van de bemiddeling. 'Door de structuur waarin de AAC volgens het ARAR moet opereren, zijn de mogelijkheden om bemiddeling toe te passen zeer beperkt' (Wolters 1989: 209). In het geschil over de bezoldiging van luchtverkeersleiders op Schiphol (1985, het personeel bij de luchtverkeersbeveiliging stelt bijzondere looneisen; door acties van luchtverkeersleiders ontstaat een acute conflictsituatie) is het volgens Wolters opmerkelijk dat de AAC 'in het onderhavige geval de mogelijkheden van bemiddeling heeft onderkend en benut. Hij geeft in zijn proefschrift aan dat het ernstig betwijfeld moet worden of advies wel een 'toenaderend effect' zou hebben zonder dat van bemiddeling gebruik gemaakt is, ondanks het feit dat de overheid en de centrales van overheidsperoneel de adviesaanvraag ondersteunen. 'Voor het overige heeft de commissie een maximaal gebruik gemaakt van de wegen (...) om bemiddelend op te treden'.<sup>68</sup> De AAC wordt gezien als een 'uitlaatklep' voor het overleg. Met de installatie van de commissie in 1984 gaat de aandacht bij de sociale partners weer vooral uit naar hervormingen van het overlegstelsel zelf (Akkermans 1994: 22).

<sup>68</sup> *Recentelijk is het Nederlands Instituut voor Conflictbemiddeling Overheid en Arbeid (NICOA) opgericht. Het NICOA is onderdeel van het CAOP. Het instrument bemiddeling krijgt hiermee een nieuwe betekenis in de arbeidsverhoudingen bij de overheid (zie over alternatieve geschilbeslechting bijvoorbeeld Fluitsma, 2000).*



#### 4.9.2 Functies en betekenis in de praktijk

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst wordt een instelling die door haar uitspraken betekenis krijgt in de bevordering van meer gelijkwaardige arbeidsverhoudingen in de publieke sector (hefboomfunctie). De eerste voorzitter van de commissie, prof.dr. W. Albeda, wijst bij zijn installatierede op een andere functie van de commissie: 'het laatste pressiemiddel van de werknemers, namelijk de collectieve actie, in sterkere mate naar de achtergrond (...) schuiven'.

In 1985 onderstreept de president van de Haarlemse rechtbank de betekenis van de sluitstukregeling als het overleg niet tot overeenstemming leidt, en collectieve actie aan de orde is. In het geschil over de luchtverkeersleiders stelt hij zich op het standpunt dat er pas naar het wapen van collectieve actie gegrepen mag worden als andere mogelijkheden om het doel te bereiken niet meer aanwezig zijn. Zodoende kan men na 1985 niet meer om de AAC heen. De president geeft expliciet aan dat als de weg naar de AAC nog openstaat de collectieve acties als onrechtmatig aangemerkt moeten worden. In de rechtspraak is een aantal criteria ontwikkeld waaraan een rechtmatige collectieve actie dient te voldoen. Eén daarvan is dat een collectieve actie moet voldoen aan het ultimum remedium beginsel. Dit houdt in dat collectieve acties het laatste of uiterste middel moeten zijn om een impasse in het overleg of de onderhandelingen te doorbreken. Indien er nog overlegmogelijkheden zijn, is collectieve actie geen ultimum remedium en moet de actie dus als onrechtmatig beoordeeld worden.

De uitspraken van de AAC kunnen in hoofdzaak betrekking hebben op:

- procedure: toetsing van procedurele onvolkomenheden bij het overleg. Deze procedurele toetsing houdt in dat de commissie er op let of het overleg gevoerd is en of het behoorlijk is gevoerd, met andere woorden: 'open en reëel';
- inhoud: gekeken wordt of overleg zorgvuldig is gevoerd, en dat redelijkerwijs gewekte verwachtingen dienen te worden gehonoreerd. De eisen van de partijen dienen redelijk te zijn, en de overheid moet nadrukkelijk rekening houden met haar rol als werkgever in de publieke sector.

De hoofdoverweging die de AAC sinds haar oprichting hanteert is dat het overleg *open en reëel* gevoerd wordt. Akkermans heeft de vier richtlijnen (Becking: 1994) verbreed tot een aantal van zeven (Akkermans, 1994: 46-47):

- het overleg moet ruimte krijgen van de politiek. Een beroemd citaat: 'het voeren van open en reëel overleg en het vastleggen van zaken in een regeerakkoord passen niet in één zin';<sup>69</sup>
- het overleg moet de politiek respecteren: 'beleidsuitgangspunten of politieke merites op zichzelf zijn niet onderwerp van overleg. Het voornemen dient in het overleg echter wel ter sprake te kunnen komen teneinde een redelijke

<sup>69</sup> Akkermans selecteerde verder: 'de financieel-economische situatie (van het land) en taakstelling van de overheid mogen niet zodanig overheersend worden dat de overheid in haar rol van werkgever onvoldoende tot haar recht komt' (uitspraak nr. 12).



beoordeling van de personele aspecten door de belangenverenigingen mogelijk te maken' (AAC-20);

- het overleg moet goed geïnformeerd zijn over de politiek;
- overleg moet uitzicht bieden;
- overleg moet zorgvuldig zijn;
- overleg moet consistent zijn;
- overleg dient een dialoog te zijn.

De commissie heeft ten aanzien van de rol die het parlement dient te vervullen een tweetal regels opgesteld. Ten eerste: om het overleg open en reëel te laten zijn dient het overleg eerst afgerond te zijn alvorens het resultaat aan het parlement wordt voorgelegd. Ten tweede moet er voor het parlement de mogelijkheid zijn om een ander, of gewijzigd standpunt in te nemen.

De functies van de commissie zijn indicatief en preventief. De indicatieve functie heeft betrekking op het geven van richtlijnen voor het overleg en speelt een rol bij de 'normering' van het overleg: voorbeelden zijn het creëren van een goede onderhandelingsbasis en de open en reëel overleg-norm. De preventieve functie heeft betrekking op de mogelijkheid die partijen geboden wordt een beroep te doen op de AAC en zodoende de onwillige partij in het overleg kan stimuleren om de onderhandelingen toch met overeenstemming af te ronden: de kern van de sluitstukregeling. Van de aanwezigheid van de AAC gaat een preventieve werking uit.

De AAC heeft, zeker in de jaren tachtig, een belangwekkende functie in de ontwikkeling van het overlegstelsel.<sup>70</sup> Akkermans geeft het volgende overzicht van de functies van de AAC (1994: 68, gebaseerd op Rood (1989) en Becking (1992, 1994):

- streven naar zorgvuldigheid, open en reëel overleg;
- streven naar een rechtvaardiger overlegstelsel;
- pacificatie van de verhoudingen of het vergroten van de doelmatigheid;
- socialisatie van de actoren;
- verbeterde kwaliteit van het openbaar bestuur.

### ***Zorgvuldigheid, open en reëel overleg***

Met name de voorbereiding van het overleg is verbeterd. De doelstellingen van open en reëel overleg zijn bij de overlegpartijen bekend en daarmee wordt in de voorbereiding van de onderhandelingen rekening gehouden (preventieve functie).

<sup>70</sup> Zie hierover Jaspers (1985), Fortuyn (1987), De Groot (1988), Becking (1992 en 1994), Rood (1989 en 1993), Akkermans (1994).



### ***Rechtvaardiger overlegstelsel***

Het streven naar een rechtvaardiger overlegstelsel gaat over de realisering van grotere gelijkwaardigheid tussen de actoren. Akkermans concludeert: 'aan het totstandkomen van het rechtvaardiger overlegstelsel heeft de AAC een substantiële bijdrage geleverd, maar de race is nog niet gelopen' (Akkermans 1994: 70). Hij ziet nog steeds de vrees bij actoren dat de overheid eenzijdig kan en zal ingrijpen in de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren.

### ***Pacificatie van verhoudingen***

De vakorganisaties krijgen een uitlaatklep voor hun grieven en daarmee een alternatief voor acties (Akkermans: 71, preventieve functie). Albeda, Dercksen en Tros stellen - vergelijk de opmerking van Albeda bij de installatie van de commissie - dat het er inmiddels op lijkt dat de AAC de noodzaak om van het stakingswapen gebruik te maken heeft verminderd (1998: 234). Daaraan heeft volgens de auteurs niet alleen de AAC bijgedragen, maar ook het nieuwe gedecentraliseerde overlegstelsel van na 1993.

### ***Socialisatie van actoren***

De AAC geeft 'een aantal randvoorwaarden, waaraan de onderhandelingspartners zich in de onderhandelingen dienen te houden. Ze zijn niet enkel rechtsnormen, maar omvatten een breder scala van toepassingsmogelijkheden' (indicatieve functie, Becking: 1994). De AAC heeft in haar uitspraken de overheid herhaalde malen op de vingers getikt met betrekking tot het niet voldoen aan de open en reëel overleg-norm. Ze neemt de positie van de centrales van overheidspersoneel serieus. Juist doordat de commissie aangeeft de centrales serieus te nemen in hun streven naar gelijkwaardige verhoudingen, wordt duidelijk dat de overheid niet verder kan springen dan haar polsstok lang is: de vakbondsleiders hebben lessen geleerd over marktconform onderhandelen (Akkermans 1994: 76).

### ***Verbeterde kwaliteit overheidsbestuur***

Door verdergaande participatie van de vakbeweging in de besluitvorming verbetert wellicht het overleg. Akkermans citeert minister Van Dijk die het vraagstuk van de doelmatigheid van overheidsoptreden in de discussie over het arbeidsvoorwaardenbeleid betreft (Akkermans 1994: 77).



### 4.9.3 Gevolgen AAC voor normalisering

De AAC heeft zich ontwikkeld tot een gezaghebbend instituut (Albeda, Dercksen, 1994: 234). De commissie geeft vanaf 1984 in haar uitspraken aan zich bewust te zijn van het gebrek aan gelijkwaardigheid in het overleg en daarin verandering te willen brengen. Volgens Albeda is advies en arbitrage daarvoor 'de Koninklijke weg'. Ondanks het feit dat de AAC niet gebonden is aan enig overlegstelsel (maar daarop het sluitstuk vormt) is een dergelijke instelling belangrijk teneinde een tegenwicht te vormen tegen de eenzijdige overlegstructuur bij de overheid (Rood 1989: 108). Dit betekent echter niet dat de commissie in het huidige, meer gelijkwaardige overlegstelsel geen rol van betekenis meer vervult. De commissie heeft zich ontwikkeld van een instelling met een pacificerende functie in de eerste tien jaar (1984-1993) tot een normale instantie, als een in normale arbeidsverhoudingen functionerend orgaan.<sup>71</sup> Vanuit de marktsector bestaat belangstelling voor het door de commissie ontwikkelde instrumentarium. Wolters pleit al in 1989 in zijn proefschrift, gelijk Albeda in het jubileumboek dat verschijnt ter gelegenheid van vijf jaar AAC (1989), voor de invoering van een vergelijkbare, vrijwillige bemiddelingcommissie voor de marktsector.

<sup>71</sup> Met dank aan dr. T. Akkermans, van wie eind 2001 een tweede boek over de AAC verschijnt.

De commissie heeft op bijzondere wijze invulling gegeven aan haar taken. Niet alleen door de manier van werken, door de interpretatie van geschillen, maar ook door de samenstelling. De leden en plaatsvervangend leden zijn veelal ervaren mensen uit openbaar bestuur en wetenschap. De verschillende doelstellingen die door de AAC expliciet dan wel impliciet geformuleerd zijn komen voort uit ideeën die bij de commissie leven ten aanzien van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid. Het werk van de commissie heeft in de loop der jaren veel publicitaire en parlementaire aandacht gekregen.

### 4.9.4 Conclusie

De AAC heeft vanaf 1984 grote betekenis voor de normalisering van de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel. Zij bevordert de gelijkwaardigheid in de overlegverhoudingen: de commissie heeft een hefboomfunctie. In genormaliseerde arbeidsverhoudingen kan de AAC afgeschaft worden, omdat de regeling oorspronkelijk tegenwicht beoogt te bieden aan de ongelijkwaardige verhoudingen in het arbeidsvoorwaardenoverleg voor ambtenaren. Omdat de commissie inmiddels een normale instantie is, waaraan nog steeds behoefte bestaat, en waar veel kennis en expertise is opgebouwd, is opheffing niet wenselijk.

## 4.10 Stakingsrecht

Net als bij de andere onderdelen van het normaliseringsproces is bij de regeling van collectieve actie sprake van oriëntatie op de marktsector. Het recht op het voeren van collectieve actie wordt in de marktsector gezien als vanzelfsprekende aanvulling op de collectieve onderhandelingsvrijheid (Van Peijpe, Riphagen, 1998: 209). De regels voor collectieve acties van ambtenaren zijn nu niet veel anders dan die voor collectieve acties van andere werknemers (Albeda, Dercksen en Tros, 1998: 249). Omdat een wettelijke regeling van het stakingsrecht ontbreekt wordt wel gesproken van jurisprudentieel stakingsrecht (Albeda, Dercksen en Tros) of rechtersrecht (Sprengers).

### 4.10.1 Stakingsverbod

De bijzondere eisen die aan ambtenaren gesteld kunnen worden op grond van de bijzondere positie van de overheid (ambtelijke status) zijn lange tijd aanleiding geweest ambtenaren het recht op staken te onthouden.

Een op zichzelf niet belangrijk arbeidsconflict op het spoorwegerrein van de Rietlanden in Amsterdam heeft enorme gevolgen. Het leidt in 1903 tot een algemene spoorwegstaking die diepe indruk maakt. De Beaufort noteert: 'hier te lande nog nooit gezien, de werkstaking aan de spoorwegen heeft gedurende twee dagen het gehele land doen schrikken.' (Valk en Faassen, 1993: 109-202 en 206-216). Dit arbeidsconflict heeft een grote doorwerking omdat dit leidt tot een verbod van ambtenaren om te staken.

Behalve de spoorwegstaking, die het arbeidsvoorwaardenoverleg in hoge mate beïnvloed heeft, is ook een incident dat dertig jaar later plaatsvindt, de muiterij op Hr.Ms De Zeven Provinciën voor de kust voor Sumatra, van grote invloed. Die muiterij leidt tot het uitvaardigen van verbodsbepalingen voor ambtenaren, en zeer in het bijzonder militaire ambtenaren, met betrekking tot het lidmaatschap van bepaalde vakbondsorganisaties en politieke partijen (Blom, 1983: 107 e.v.). Dit zogenaamde ambtenarenverbod is bedoeld om diegenen bij overheidsorganen uit te sluiten die de omverwerping van onze regeringsvorm nastreefden. De regering nam dit begrip heel ruim want het duurt tot 1938 voor alle verboden ten opzichte van de SDAP en verwante organisaties zijn opgeheven (Scholten, 1958: 235).

### 4.10.2 Stakingsrecht voor ambtenaren

De rechter gaat zich in hoofdzaak pas na de Tweede Wereldoorlog met stakingen bemoeien (Albeda, Dercksen en Tros: 249). De rechter verhindert tot omstreeks 1960 in een groot aantal gevallen uitoefening van stakingsrecht.



Dit komt omdat arbeidsvoorwaardenstakingen in feite in gaan tegen de loonpolitiek en daarmee uiteindelijk tegen de overheid (idem: 249). In 1980 wordt het verbod op staken voor ambtenaren ingetrokken. Reden is de behandeling van het wetsontwerp tot goedkeuring van het ESH in dat jaar: 'dit wetsontwerp wilde het stakingsrecht van het overheidspersoneel tijdelijk buiten de goedkeuring van het ESH houden, totdat er een aanvaardbare wettelijke regeling zou zijn getroffen. Die is er echter nog steeds niet' (Albeda, Dercksen en Tros: 252). Door de uitzonderingsbepaling worden ambtenaren uitgezonderd van de werking van de ESH-bepaling die het stakingsrecht erkent.

Minister Wiegel van Binnenlandse Zaken komt in 1981 met een voorstel voor een wettelijke regeling. Uitgangspunt is dat ambtenaren mogen staken, tenzij dit wettelijk is verboden. Sommige ambtenaren mogen helemaal niet staken, in andere gevallen zal de minister van Binnenlandse Zaken in overleg met de betrokken minister een staking kunnen verbieden. Het voorstel wordt in 1982 door de nieuwe minister Van Thijn teruggetrokken, omdat hij de lijst met beperkingen te lang vindt.

Minister Rietkerk komt in 1983 met een nieuw voorstel dat met de centrales van overheidspersoneel besproken wordt. Rietkerk wil in tegenstelling tot de grote centrales, die niet zoveel zien in een wettelijke regeling, het stakingsrecht bij wet geregeld zien omdat in zijn ogen sommige taken van de overheid zo essentieel zijn dat de overheid zelf moet beslissen of gestaakt kan worden of niet. De centrales zien meer in rechterlijke toetsing.

Tijdens de massale ambtenarenstakingen van 1983 blijkt dat de betrokken rechters unaniem van oordeel zijn dat ambtenaren het stakingsrecht toekomt, uiteraard onder nader te bepalen voorwaarden (Fortuyn 1985: 192-209). De Hoge Raad erkent vervolgens in 1986 in het NS-arrest het collectief actierecht. De Hoge Raad baseert zich daarbij op het ESH, waarin het collectief actierecht wordt erkend en geeft aan dat deze bepaling rechtstreekse werking voor Nederland heeft. Het eerder gemaakte voorbehoud ten aanzien van het stakingsrecht voor ambtenaren speelt nu geen rol meer nadat de regering, bij de ratificatie van het ESH, heeft aangegeven tot een wettelijke regeling te willen komen. En nadat de regering heeft aangegeven te willen overgaan tot intrekking van het voorbehoud, is er geen betekenis meer gehecht aan het voorbehoud in de rechtspraak (Sprengers 1998: 136). Een wettelijke regeling van het stakingsrecht is er nooit gekomen omdat jurisprudentie en het ESH de noodzaak daartoe verminderen. In de marktsector is het stakingsrecht eveneens niet wettelijk geregeld.

Bij de overheid is voor militairen en burgerpersoneel een bijzondere regeling tot stand gekomen. Het 'ultieme overleg' betekent dat als partijen in het georganiseerd overleg er niet uitkomen, de weg naar de AAC openstaat. Komt men er op basis van het werk van de AAC nog niet uit, dan volgt een nieuwe

gang naar de AAC. De uitspraak van de commissie die dan volgt is bindend voor de werknemersorganisaties en niet voor de werkgever. Wijkt de werkgever af van de uitspraak, dan moet hij zich daarover in het parlement verantwoorden. Tot op heden heeft de constructie van het ‘ultiem overleg’ nooit plaatsgevonden.

#### 4.10.3 Conclusie stakingsrecht

De regelingen op het terrein van het collectief actierecht voor de marktsector en de overheid verschillen niet veel van elkaar. Natuurlijk zullen zich altijd situaties kunnen blijven voordoen waarbij een beperking van het recht op staken in een concreet geval gewenst is. Dit geldt in het bijzonder in gevallen waarbij cruciale onderdelen van de samenleving bedreigd worden. Bij de concrete afwegingen per geval wordt gesproken over ‘derdenbelang’, een fenomeen dat door de rechter per geval wordt getoetst. Er is sprake van *rechtersrecht*: ‘de aard van de te verlenen dienst is bepalend voor de mate waarin de rechter het recht op het voeren van een collectieve actie in concrete situaties al dan niet zal inperken door de belangen tussen het recht op het voeren van collectieve actie door vakorganisaties enerzijds en de belangen van derden op een ongestoorde verkrijging van diensten anderzijds af te wegen’ (Sprengers: 141).

In het kader van de normalisering van de arbeidsverhoudingen kan geconcludeerd worden dat er niet veel verschillen meer zijn in de regeling van het collectief actierecht. In beide sectoren is geen wettelijke regeling voor het stakingsrecht tot stand gekomen, en bij militairen en burgerpersoneel van defensie is een aparte regeling getroffen. Cruciale diensten die vitale belangen dienen doen zich in beide sectoren voor. Een stakingsverbod kan op een specifiek, per geval te beoordelen moment in beide sectoren gerechtvaardigd zijn.

#### 4.11 Conclusies

Normalisering van de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel, gelijkschakeling aan de situatie in de marktsector, is onderzocht aan de hand van de individuele en collectieve ambtelijke rechtspositie, de inhoud van de arbeidsvoorwaardenregelingen voor ambtenaren en de gelijkwaardigheid in het overleg tussen overheid en overheidsvakbeweging.

De bijzondere positie van de overheid als werkgever én als wetgever, is de rechtvaardiging voor een aparte status voor ambtenaren: de ambtelijke status. Dit betekent dat ambtenaren een eenzijdige aanstelling bij de overheid hebben, en niet zoals werknemers in de marktsector een tweezijdige arbeidsovereenkomst. Bij de regeling van de formeel-juridische kant van deze





individuele arbeidsverhouding is derhalve geen sprake van normalisering. Gelijkschakeling aan de marktsector kan bereikt worden door afschaffing van de ambtelijke status.

Actuele discussies over bijvoorbeeld integriteit van ambtenaren (onderdeel van de sociale kant van de ambtelijke status) leiden tot een sterker gevoelde noodzaak om de ambtelijke status te behouden. Het debat over de ambtelijke status spitst zich toe op opvattingen over de gevolgen die de bijzondere positie van de overheid moet hebben voor de formeel-juridische vormgeving van de individuele rechtspositie. Behoud van de ambtelijke status hoeft niet te betekenen dat de (materiële) rechtspositie van ambtenaren niet verder genormaliseerd kan worden of dat een marktconform cao-systeem niet ingevoerd kan worden.

De inhoud van de rechtspositie vertoont reeds grote overeenkomsten met de marktsector. In het ontslagrecht zijn de verschillen tussen de overheid en de marktsector groot: op het punt van toetsing van het ontslag (achteraf of preventief) en voor de ontslaggronden (al dan niet een gesloten systeem). Als de ambtelijke status wordt afgeschaft moet aansluiting gezocht worden bij het civiele ontslagrecht. In de rechtsbescherming zijn ook verschillen: vooral in het procesrecht, minder wat de toetsingsnormen betreft. Bij het afschaffen van de ambtelijke status is gelijkschakeling met de marktsector mogelijk door overschakeling op een nieuw rechtssysteem.

Een ambtenaar ontleend zijn salaris aan zijn (eenzijdige) aanstelling: over zijn arbeidsvoorwaarden wordt onderhandeld en het resultaat wordt eenzijdig door de overheid in regelgeving neergelegd. Deze eenzijdigheid in de collectieve rechtspositie verschilt eveneens van de situatie in de marktsector. Een werknemer in de marktsector ontleend zijn materiële rechtspositie rechtstreeks aan de inhoud van de cao, het BW en de Wet op de cao zijn van toepassing. Gelijkschakeling is ook hier mogelijk door te kiezen voor het cao-systeem van de marktsector.

Bij een pakketvergelijking van het totale pakket arbeidsvoorwaarden tussen de overheid en de marktsector ontstaat een divers beeld. De knelpunten op de arbeidsmarkt nemen voor de overheid toe, met name bij de werving van hoger opgeleiden: het belang van maatwerk in arbeidsvoorwaarden is daarom groot. De (cumulatieve) contractloonontwikkeling tussen beide sectoren in de periode 1995-2000 varieert zo'n 2%, waarbij het gunstige beeld voor de marktsector gecorrigeerd wordt als de arbeidsduurverkorting bij de overheid verrekend wordt. De uurlonen zijn na 1997 gunstiger voor de marktsector en de overheid heeft in 1997 een achterstand als het gaat om het belonen van hoger opgeleiden. De beschikbaarheid en het gebruik van regelingen in de secundaire arbeidsvoorwaarden varieert. De overheid scoort beter bij kinderopvang en ouderschapsverlof: de marktsector bij directe beloningscomponenten.



De marktsector heeft met betrekking tot arbeidsvoorwaarden een beter imago op de arbeidsmarkt. Op de terreinen van pensioenen en sociale zekerheid is gelijkschakeling aan de marktsector reeds in belangrijke mate bereikt.

In de ontwikkeling van het overlegstelsel speelt de wens van de overheidsvakbeweging voor grotere gelijkwaardigheid in het overleg een bepalende rol. Het karakter van het overleg hangt in belangrijke mate af van de relatieve machtsposities van de overheid en de overheidsvakbeweging. Het karakter van het overleg ontwikkelt zich vanaf 1919 van overleg tot onderhandelingen waarbij het overeenstemmingvereiste van kracht is. Het overeenstemmingsvereiste dient ter compensatie van de ongelijkwaardigheid in het overleg.

In de jaren tachtig wordt de basis gelegd voor de normalisering van de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de jaren negentig. Het 'Grand Design' van oud-minister Dales in het begin van de jaren negentig bestaat uit een aantal samenhangende onderwerpen. Het is een package-deal met de overheidsvakbeweging en gaat over decentralisering en normalisering van de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel. De gelijkwaardigheid tussen de overlegpartners is het best gediend met een onafhankelijk, neutraal secretariaat: de privatisering van het CAOP is een logische stap in de normalisering van de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel.

De medezeggenschap voor overheidspersoneel is nagenoeg gelijkkelijk geregeld als in de marktsector. Bij de invoering van de WOR in 1995 is voor de overheid wel sprake van enkele uitzonderingen en bijzondere bepalingen. Een groot deel daarvan kan bij gelijkschakeling opgeheven worden omdat ze gebaseerd zijn op de eenzijdigheid in de ambtelijke status. Invoering van de WOR bij de overheid leidt tot vergelijkbare situaties als in de marktsector: spanning tussen ondernemingsraden en vakbonden en regeling van maatwerk in de medezeggenschap door een ondernemingsovereenkomst.

De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC) is het 'sluitstuk' op het overleg in het kader van een geschillenregeling. Het is een logisch vervolg op de collectieve onderhandelingen als die niet tot overeenstemming leiden. De AAC vervult in de jaren na de instelling een hefboomfunctie in het bereiken van gelijkwaardige verhoudingen in het overleg. Het feit dat de marktsector geen vergelijkbare instelling kent, betekent niet dat voor AAC in een genormaliseerde situatie (cao-systeem) geen plaats meer is: het is een normale organisatie geworden waar veel kennis en expertise aanwezig is. Vanuit de marktsector bestaat daarvoor belangstelling en voor een vergelijkbare instelling voor advies en arbitrage is meermaals gepleit.

De regels voor het stakingsrecht tussen de overheid en de marktsector verschillen niet veel. In beide sectoren is sprake van rechtvaardigheid.



---

Voor overheidspersoneel in de sector Defensie, militairen en burgerpersoneel, is een aparte regeling getroffen.



*Coördinatie en afstemming tussen de sociale partners bij de overheid in de Raad voor het Overheidspersoneel (ROP). 1993-1994 (p. 107 e.v.)*



## 5.1 Inleiding

Net als Robert Musil bij zijn 'Man zonder eigenschappen', zal Joop Den Uyl, bij het opstellen van de regeringsverklaring voor het kabinet Den Uyl (1973-1977) niet direct aan arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel gedacht hebben.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Zie over het kabinet Den Uyl 'De verbeelding aan de macht', Bootsma, P. en Breedveld, W. Sdu, Den Haag, 1999

'Den Uyl legt alle nadruk op het streven van zijn regering om meer gelijkheid te brengen in inkomen, macht en kennis' (Bosmans, 1990: 104).

De ontwikkeling van de Nederlandse overleconomie bevindt zich in de fase van de beheersing van de lonen, hetgeen leidt tot looningrepen in 1973, 1974 en 1975. Voor Den Uyl zijn voor de realisering van spreiding van inkomen, kennis en macht ingrijpende hervormingen nodig als vergaande inkomensnivellering en democratisering van onderwijs en bedrijf (Bosmans: 104).

Ien Dales, net als Den Uyl boegbeeld van de Partij van de Arbeid (PvdA), streeft twintig jaar later, bij de vormgeving van de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel, ook naar spreiding van de macht: de arbeidsvoorwaardenvorming is te veel geconcentreerd op centraal niveau. De ontwikkelingen in het overlegstelsel en de wens tot meer op de specifieke situatie van delen van de overheid toegespitste arbeidsvoorwaarden, bijvoorbeeld bij onderwijs en gemeenten, worden door Dales in samenhang gezien: de macht kan beter gespreid worden over acht overheidssectoren.

De overheid wordt daarom in 1993 'opgesplitst': de arbeidsvoorwaardenvorming wordt *gedecentraliseerd*. Het maakt deel uit van het 'Grand Design'. De centrales van overheidspersoneel willen wel akkoord gaan met dit onderdeel, de sectoralisatie van het overlegstelsel, maar stellen daar eisen tegenover: het leidt tot de package-deal over onder meer privatisering Abp, marktconforme medezeggenschap en de decentralisering van het overleg. Decentralisering van het overlegstelsel is het laatste onderdeel van het 'Grand Design'.

Decentralisering betekent arbeidsvoorwaardenoverleg op sectoraal niveau: met alle ingewikkelde onderwerpen die daar bij horen, zoals de wachtgeldproblematiek in het onderwijs. De decentrale overheidswerkgevers (sectorwerkgevers) accepteren dat decentralisering niet alleen betekent dat de zelfstandigheid vergroot wordt, maar ook dat dit soort ingewikkelde onderwerpen tot hun verantwoordelijkheid gaat behoren. Voor de overheidsvakbeweging betekent decentralisering dat aan meer tafels onderhandeld moet worden, hetgeen leidt tot de vraag of daartoe bij de overheidsvakbeweging wel voldoende capaciteit en expertise aanwezig is. Bij verdere decentralisering binnen een sector (lokalisering) doet dit probleem zich opnieuw voor.

In het protocol sectorialisatie van het overleg 1993-1994 wordt, behalve het overeenstemmingsvereiste, ook de nieuwe gedecentraliseerde overlegstructuur voor overheidspersoneel geregeld. Vanaf 1995 wordt de overlegstructuur geregeld in de 'Overeenkomst inzake de ROP'. Naar aanleiding van verdere decentralisering in de sector Onderwijs en Wetenschappen, wordt deze overeenkomst in december 2000 vervangen door een nieuwe Overeenkomst inzake de ROP.

Maatwerk in (een pakket van) arbeidsvoorwaarden is, naast spreiding van de macht, een ander belangrijk motief voor decentralisering. *Maatwerk* houdt in dat arbeidsvoorwaarden toegesneden worden op sectorspecifieke omstandigheden. Omdat de overheid met de marktsector moet concurreren voor voldoende en gekwalificeerd personeel, is de arbeidsmarkt belangrijk: maatwerk in arbeidsvoorwaarden vergroot voor de overheidssectoren de concurrentiemogelijkheden op de arbeidsmarkt.

Decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel wordt beschreven, geanalyseerd en beoordeeld door te onderzoeken waaruit decentralisering bestaat, hoe het geregeld is, hoe het overleg er uit ziet en tot welke resultaten het decentraliseringsproces geleid heeft. Decentralisering is onderzocht door een aantal onderwerpen in samenhang te behandelen: motieven voor decentralisering, lokalisering in de sector Onderwijs en Wetenschappen, coördinatie en afstemming in het arbeidsvoorwaardenbeleid, beschrijving van de overheidssectoren, de financiering, de cultuur en maatwerk in primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel. Tenslotte worden enkele evaluaties van het nieuwe overlegstelsel behandeld (uitgevoerd door sociale partners en het kabinet).

Tenslotte: het begrip *lokalisering* wordt geïntroduceerd om de tendens van verdergaande decentralisering binnen een sector te beschrijven. Een voorbeeld van lokalisering zijn de ontwikkelingen eind jaren negentig in de sector Onderwijs en Wetenschappen, waar de sector wordt verdeeld in vier 'subsectoren'. De actoren in het systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid gebruiken in plaats van lokalisering de term 'doordecentralisatie', hetgeen in ambtelijke stukken leidt tot het gebruik van 'door-doordecentralisatie' bij (nog) verdere decentralisering binnen een subsector. In dit onderzoek worden de termen *decentralisering* en *lokalisering* gebruikt in plaats van *decentralisatie* of *lokalisatie* om aan te geven dat sprake is van een ontwikkeling, een proces. Het gaat om het proces van decentralisering.



## 5.2 Decentralisering en lokalisering

Albeda en Dercksen verstaan onder decentralisering van besluitvorming en bevoegdheden het overgaan van competenties naar een lager niveau: ‘sociaal-economische vraagstukken verschuiven van de overheidsagenda naar die van de sociale partners, en cao’s zijn meer ruimte gaan bieden voor nadere invulling op het niveau van afzonderlijke ondernemingen en instellingen’ (Albeda en Dercksen, 1994: 185).

Korevaar stelt voor onderscheid aan te brengen ‘tussen een viertal traptreden in het decentraliseringproces’: (Korevaar, 2000: 278)

- de overheid laat de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden en het ontwikkelen van regelgeving over aan de sociale partners;
- het topperleg van de sociale partners delegeert het maken van afspraken naar sectoren of grote ondernemingen;
- binnen bedrijfstakken wordt het maken van afspraken gedelegeerd naar de onderneming. Hier verschijnt de ondernemingsraad of een andere vorm van overleg op ondernemingsniveau;
- in de cao wordt de invulling van afspraken overgelaten aan werknemers en de leiding van de onderneming.

<sup>73</sup> Korevaar merkt op dat het Akkoord van Wassenaar met name over de eerste trede gaat en Een Nieuwe Koers over de tweede (Korevaar, 2000: 279).

Iedere stap is verdere decentralisering van de arbeidsvoorwaardenvorming.<sup>73</sup> Hoewel de onderverdeling is geënt op de marktsector, kan deze eenvoudig vertaald worden naar de overheid. Decentralisering bestaat uit verschuiving van besluitvorming en bevoegdheden (macht) van het centrale niveau naar het sectorale niveau van de acht sectoren. Het nieuwe gedecentraliseerde overlegstelsel bij de overheid staat bekend als het *sectorenmodel*.

*Lokalisering* is verdere decentralisering van de arbeidsvoorwaardenvorming binnen een sector (Becking en Fortuyn, ESB 1995). Het gaat om decentralisering van het niveau van de sector naar het lokale niveau, dat van een *subsector*, de onderneming of arbeidsorganisatie: de stappen drie en vier van Korevaar. Bij lokalisering kan onderscheid gemaakt worden in geografische lokalisering en fysieke lokalisering. Geografische lokalisering heeft betrekking op decentralisering van de rijksoverheid naar het niveau van een provincie, gemeente of waterschap. Fysieke lokalisering heeft betrekking op een organisatiekundig begrip van decentralisering. Het betreft hier een verdere decentralisering van taken en bevoegdheden, zoals het onderhandelen per subsector of per overheidsorganisatie. Ook de verzelfstandiging en privatisering van overheidsdiensten kan hieronder begrepen worden.

Een voorbeeld van ‘volledige’ lokalisering is arbeidsvoorwaardenoverleg in een afzonderlijke gemeente of bijvoorbeeld voor een aantal gemeenten samen. Of arbeidsvoorwaardenvorming per school of, voor een aantal scholen gezamenlijk, per schoolbestuur. Voor elke overheidssector kan in meer of

mindere mate wel een dergelijk voorbeeld gegeven worden. Bij de overheid is in de periode 1993-2000 alleen sprake van lokalisering in de sector Onderwijs. Daar ontstaan in 1999 'subsectoren'. Het aantal sectoren is daarmee toegenomen van acht in 1993, naar twaalf in 1999. Het voornemen bestaat om binnen een van die subsectoren, Onderwijs, weer nieuwe sectoren te vormen: als eerste de sector Beroeps- en Volwasseneneducatie (BVE) per 1 januari 2003, gevolgd door het Primair Onderwijs (PO) en het Voortgezet Onderwijs (VO). Het aantal sectoren neemt daarmee de komende jaren opnieuw verder toe.

De sociale partners bij de overheid hebben in de ROP afgesproken hoe met lokalisering wordt omgegaan: in het overleg van de betreffende sector wordt eerst over een voorstel voor lokalisering beslist. Het voornemen voor lokalisering wordt gemeld aan de ROP. Deze kan tegen het voorstel ernstige bedenkingen uiten, waarna de sociale partners op sectorniveau het voorstel kunnen heroverwegen. Het overeenstemmingsvereiste blijft van toepassing. Een voornemen tot lokalisering wordt door de ROP getoetst aan criteria, die gaan over:

- de vraag of beter dan voorheen aangesloten kan worden bij de situatie op lokaal niveau;
- de vraag of sprake is van een subsector die naar aard en omvang voldoende te onderscheiden is van de sector;
- de vraag of aan werkgevers- en werknemerszijde partijen aanwezig zijn die het overleg willen en kunnen voeren;
- de vraag of overlegprocedures aanwezig zijn en of duidelijk is waarover het overleg gevoerd wordt.

Uit de interviews in 1993 en 1994 blijkt dat lokalisering in de arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid voor de meeste actoren geen doel op zich is, maar dat men wel de voordelen ervan inziet. De veronderstelling dat de mogelijkheden voor maatwerk per sector verder toenemen weegt daarbij zwaar. Partijen realiseren zich dat met het leveren van maatwerk per sector, de kans groter wordt dat verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen de sectoren ontstaan. Daarmee kan de roep om coördinatie (regie) van de zijde van het kabinet weer sterker worden. 52% van de ondervraagden in 1993 en 1994 vindt lokalisering wenselijk, 48% vindt dat niet wenselijk. Met name vertegenwoordigers van de centrales van overheidspersoneel zijn in die jaren erg terughoudend. Ze zijn met name bang voor de invloed die uitgaat van de spreiding van de macht: er komen steeds meer onderhandelingsstafels, met het risico dat de onderhandelaars onderling tegen elkaar uitgespeeld worden, en dat kennis en expertise versnipperd raakt, hetgeen de machtspositie niet ten goede komt.

Tros trekt voor de marktsector de conclusie dat in de jaren negentig vooral de invloed van sociale partners op cao-niveau structureel is toegenomen; enerzijds omdat decentralisering vanuit de overheid neerslaat op cao-niveau (en niet op





een lager niveau), anderzijds omdat er binnen bedrijfstakken forse centralisatieprocessen vanuit het ondernemingsniveau plaatsvinden. Een andere conclusie van Tros is dat de invloed van afzonderlijke werkgevers en werknemers toeneemt, maar deze blijft achter op die van het cao-niveau. (Tros 2000: 288).

<sup>74</sup> *Evaluatie van het functioneren van het LOGA, adviesbureau De Beuk, januari 2000. Het onderzoek is begeleid door vertegenwoordigers van de sociale partners in de sector Gemeenten.*

Bij de overheid is in de sector gemeenten onderzocht wat de positie van het sectoroverleg is (Landelijke Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden, LOGA) ten opzichte van het centrale en lokale niveau.<sup>74</sup> Daaruit blijkt onder meer dat 'het LOGA als sectoroverleg de afgelopen jaren is gegroeid in belang ten opzichte van wat op rijksniveau gebeurt en ten opzichte van wat op decentraal niveau gebeurt' (rapport De Beuk, 2000: 9). In het sectorenmodel bij de overheid gaat de aandacht in de beginfase (begin jaren negentig) vooral uit naar de mogelijkheden die decentralisering van het centrale niveau naar het niveau van de sector biedt. Er is nog niet, zoals in de marktsector, sprake van gelijktijdige processen van centralisering. Ook in 2001 is de aandacht nog vooral gericht op het niveau van de sector, maar stapsgewijs wordt gekeken of en in hoeverre lokalisering tot de mogelijkheden behoort (zoals voor de sector BVE).

Zowel bij de overheid als in de marktsector staat arbeidsvoorwaardenvorming in de jaren negentig in het teken van (meer) maatwerk. Maatwerk heeft behalve het op de sectorspecifieke situatie toespitsen van arbeidsvoorwaarden nog een uitingsvorm: het in de sectoren vergroten van de keuzemogelijkheden voor individuele arbeidsvoorwaarden. Volgens Tros zijn in de marktsector vrijwel evenveel decentraliseringsprocessen als centraliseringsprocessen waar te nemen (2000: 286). Van centralisering naar het niveau van de sector is bij de overheid nog geen sprake: lokalisering bevindt zich immers nog in de beginfase.

Geconcludeerd kan worden dat in de arbeidsverhoudingen voor overheids personeel vanaf 1993 sprake is van decentralisering en vanaf 1999 ook van decentralisering binnen een sector naar het niveau van subsectoren (lokalisering).

### 5.3 Motieven voor decentralisering

In het SER-advies 'convergentie en overlegeconomie' wordt beweerd dat het proces van decentralisering onomkeerbaar is (SER, 1992). Maatwerk, differentiatie, medezeggenschap en eigen verantwoordelijkheid staan in de jaren negentig hoog op de sociaal-economische agenda. In de woorden van Nagelkerke en Wilthagen: 'decentralisering, flexibilisering en differentiatie zijn dan ook de richtingen waarin de arbeidsverhoudingen gaan' (2000: 163).<sup>75</sup>

<sup>75</sup> *Zie paragraaf 2.3.4*



De trend van decentralisering van de arbeidsvoorwaardenvorming is in de marktsector in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw overheersend. De overheid grijpt niet meer in de loonvorming in en het streven is gericht op consensus en het vermijden van conflicten. Tros schetst in zijn proefschrift een viertal omgevingsfactoren die structureel bijgedragen hebben aan decentralisering in de marktsector:<sup>76</sup> (2000: 19)

<sup>76</sup> Dit komt overeen met de manier waarop de omgevingsfactoren in een systeem van arbeidsverhoudingen in hoofdstuk 3 beschreven worden.

- economische en technologische ontwikkelingen en de impact daarvan op de arbeidsorganisatie;
- maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering (meer individuele keuzemogelijkheden);
- politieke ontwikkelingen als het stimuleren van intern overleg (medezeggenschap) en de tendens van 'meer markt, minder overheid';<sup>77</sup>
- ontwikkelingen in de machtsverhoudingen: de ideologie van werkgevers is gericht op decentralisering, terwijl de macht van de vakbonden afneemt.

<sup>77</sup> Daaraan kan toegevoegd worden een afnemend commitment voor politieke partijen en voor (politieke) ideologieën in het algemeen.

Tros introduceert naast de begrippen decentralisering en centralisering, de begrippen deconcentratie en concentratie. *Deconcentratie* is 'een proces waarin binnen een machts hiërarchie de actoren op een hoger besluitvormingsniveau in toenemende mate overleg en/of regelgeving overlaten aan actoren op een lager besluitvormingsniveau, zonder zelf afstand te doen van bevoegdheden' (p. 29-30). *Concentratie* heeft betrekking op het tegenovergestelde proces. Hij meent dat met de decentralisering in de arbeidsverhoudingen in de marktsector een concentratie plaatsvindt van besluitvorming door werkgevers en werknemers op landelijk niveau: 'de centrales worden op belangrijke beleidsvelden meer invloedrijke instituties en de coördinatie tussen werkgevers en vakbonden in de verschillende bedrijfstakken is niet aantoonbaar verlaagd (p. 285-286).

De omgevingsfactoren die volgens Tros structureel bijdragen aan decentralisering in de marktsector gelden in hoge mate ook voor de overheid. Aanvullende motieven voor decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheids personeel zijn de wens voor marktconformiteit (normalisering), spreiding van de macht en de behoefte aan maatwerk vanuit de overheidssectoren: onderdeel van het 'Grand Design' en de package-deal met de overheidsvakbeweging. De geïnterviewden in 1993 en 1994 zien dienovereenkomstig als belangrijkste motieven voor de invoering van een gedecentraliseerd overlegstelsel bij de overheid:<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Zie bijlage 2 voor een overzicht van de geïnterviewden.

- het proces van decentralisering van de arbeidsverhoudingen in de marktsector;
- de wens voor marktconformiteit (normalisering in arbeidsvoorwaarden);
- concurrentie op de arbeidsmarkt: het vergroten van de aantrekkelijkheid van de overheid als werkgever door realisering van maatwerk in arbeidsvoorwaarden per sector.

De mogelijkheden voor maatwerk nemen volgens de respondenten (in 1993 en 1994) in een gedecentraliseerd overlegstelsel toe, omdat de verantwoordelijk-



heid voor het arbeidsvoorwaardenbeleid op het niveau van de sector ligt. Andere voordelen van decentralisering zijn de mogelijkheid om eigen middelen per sector aan te wenden en een grotere betrokkenheid van het personeel bij de arbeidsvoorwaardenvorming doordat de herkenbaarheid van de sociale partners toeneemt. Spreiding van de macht wordt in de beginfase van het decentrale overlegmodel vooral in negatieve zin door de centrales van overheidspersoneel naar voren gebracht: decentralisering zou vooral leiden tot het tegen elkaar uitspelen van de onderhandelaars in de verschillende sectoren.

Belangrijke factoren bij de verdere ontwikkeling van het decentrale overlegstelsel bij de overheid zijn de ontwikkelingen in de omgeving van het systeem: de opstelling van het kabinet, de economische situatie, de ontwikkeling van de machtsverhouding tussen overheid en overheidsvakbeweging en de arbeidsmarktpositie van de overheid.

De conclusie is dat de belangrijkste motieven voor decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel betrekking hebben op spreiding van de macht, decentralisering in de arbeidsverhoudingen in de marktsector, de wens tot maatwerk vanuit de sectoren en de wens voor marktconformiteit in arbeidsvoorwaarden teneinde de concurrentiepositie van de sectorwerkgever te verbeteren.

#### 5.4. Lokalisering: Onderwijs en Wetenschappen

De criteria voor de oorspronkelijke indeling van de overheid in acht sectoren zijn volgens Van Peijpe en Riphagen uiteenlopend (1998: 181). Ze noemen het criterium dat past bij territoriale decentralisering voor de sectoren Rijk, Provincies, Gemeenten en Waterschappen. Een tweede criterium zou 'zuiver functioneel' zijn voor de inrichting in de sectoren Onderwijs en Wetenschappen, Defensie, Politie en Rechterlijke Macht. Bij een evaluatie van het sectorenmodel in 1996 vinden de sociale partners in de ROP dat de indeling van het sectorenmodel in acht sectoren voldoet, maar het is 'geen statisch en voor de toekomst onveranderbaar gegeven' (evaluatie sectorenmodel, ROP 1996: 11). Dat blijkt als het aantal sectoren door de ontwikkelingen in de sector Onderwijs en Wetenschappen uitgebreid wordt tot twaalf.

Hoewel het overeenstemmingsvereiste in regelgeving neergelegd is (KB van 13 januari 1993), geldt dit (nog) niet voor het overlegstelsel: de regering is van mening dat een wettelijke regeling de verdere ontwikkeling van het overlegstelsel niet te veel in de weg mag staan.<sup>79</sup> Thans is wellicht het moment aangebroken om het overlegstelsel wel wettelijk te regelen: het overlegstelsel is meer uitgekristalliseerd. Het kabinet neemt daarover naar verwachting eind 2001, begin 2002 een standpunt in (zie paragraaf 5.9.2).

<sup>79</sup> Zie hierover paragraaf 4.6 en 4.7.

De overlegstructuur is na het protocol sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994 geregeld in de Overeenkomst inzake de ROP (16 juli 1996).

Deze overeenkomst bestaat tot 1 januari 2001, als een nieuwe Overeenkomst gesloten wordt (ondertekend op 20 december 2000). Deze nieuwe overeenkomst kent een geldigheidsduur van een jaar, met stilzwijgende verlenging.

Aanleiding voor de nieuwe overeenkomst inzake de ROP van 20 december 2000 vormen de ontwikkelingen in de sector Onderwijs en Wetenschappen. Het gaat om lokalisering van een sector naar vier subsectoren. De nieuwe overeenkomst regelt onder meer de toetreding van de nieuwe werkgevers in de ROP en het feit dat het overleg voortaan in twaalf, in plaats van acht, sectoren plaatsvindt. Een aantal nieuwe organisaties wordt volwaardig werkgever. Een voorbeeld is de HBO-raad voor de subsector Hoger Beroepsonderwijs (HBO).

Op 14 december 1998 laat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de ROP weten van zijn voornemen om de arbeidsvoorwaardenvorming voor het personeel in het HBO, het Wetenschappelijk Onderwijs (WO) en de Wetenschappelijke Onderzoekinstellingen verder te decentraliseren. De precieze uitwerking van de vraag wat de positie van de genoemde drie (sub)sectoren betekent voor het totale overlegmodel is nog een punt van bespreking tussen sociale partners in de ROP (ROP 1999: 11).

De ROP laat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 19 april 1999 weten in te stemmen met verdere decentralisering van de 'protocolonderwerpen' naar de subsectoren. In de subsectoren wordt voortaan op basis van het overeenstemmingsvereiste onderhandeld over de protocolonderwerpen:

- algemene salarisontwikkeling;
- mutaties in de algemene arbeidsduur;
- mutaties in aanvullende aanspraken voor ziekte en werkloosheid, voorzover die uitgaan boven de wettelijke aanspraken van de werknemersverzekeringen;<sup>80</sup>
- overige arbeidsvoorwaarden, waarover partijen afspraken gemaakt hebben of willen maken.

<sup>80</sup> *Overleg over de arbeidsongeschiktheidsregeling is apart geregeld.*

De sociale partners in de ROP stellen voor uitdrukkelijk te regelen dat het overleg in de subsectoren niet de onderwerpen pensioenen, FPU (Flexibel Pensioen en Uittreden) en de sociale zekerheid (voor zover niet bovenwettelijk) kan betreffen. Deze onderwerpen zijn voorbehouden aan de ROP. De ROP geeft aan dat bestaande afspraken ten aanzien van de ROP en de gebondenheid van de subsectoren aan bestaande regelgeving niet ter discussie staan.

Partijen in de subsectoren kunnen overeen komen de onderhandelingen verder te decentraliseren, maar ook daar blijft het overeenstemmingsvereiste van



<sup>81</sup> In de beleidsnotitie *Koers BVE* (TK 27451, 1) is nog sprake van 1 maart 2002 (einde looptijd arbeidsvoorwaardenovereenkomst subsector Onderwijs). De datum van 1 januari 2003 heeft te maken met de looptijd van de huidige decentrale overeenkomst.

kracht. In de nieuwe subsector Onderwijs (een van de vier subsectoren) bestaat inmiddels het voornemen voor lokalisering binnen die subsector. Het Primair Onderwijs (PO), het Voortgezet Onderwijs (VO) en de Beroeps- en Volwasseneneducatie (BVE) worden aparte sectoren. Naar verwachting is dit als eerste bij de BVE het geval: vanaf 1 januari 2003 worden de onderhandelingen over de primaire arbeidsvoorwaarden voor de sector BVE zelfstandig gevoerd.<sup>81</sup> De secundaire arbeidsvoorwaarden zijn al in 1996 verder gedecentraliseerd. Het gaat om de protocolonderwerpen: de pensioenregeling blijft op centraal niveau in de ROP. De decentralisering wordt geregeld in convenanten tussen de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, de werkgeversorganisaties BVE-Raad en Colo en de centrales van overheidspersoneel.

Na de BVE volgen het VO en later het PO. Het gaat hier dus om lokalisering binnen de subsector Onderwijs, die zelf eerst onderdeel uit maakte van de sector Onderwijs en Wetenschappen.

Geconcludeerd kan worden dat decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel leidt tot verdere decentralisering (lokalisering) van het niveau van de sector naar het niveau van een subsector.

## 5.5 Coördinatie en afstemming

Bij decentralisering en lokalisering, blijft behoefte bestaan aan vormen van coördinatie, afstemming en centraal overleg: in de marktsector bijvoorbeeld vormgegeven in de Stichting van de Arbeid en bij de overheid in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP). Bij de overheid heeft de behoefte aan afstemming en coördinatie vorm gekregen in de oprichting van de ROP, het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) en de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO). In de ROP zijn VSO en SCO (sociale partners) verenigd.

De balans tussen decentralisering en lokalisering enerzijds en (centrale) coördinatie anderzijds is bij de overheid nog onvoldoende gevonden. Een duidelijke visie op de ontwikkelingen ontbreekt: waar gaat het in welke sectoren naartoe, onder welke voorwaarden en met welk doel? De oriëntatie van decentrale werkgevers is in hoge mate gericht op verdere decentralisering binnen de sectoren. Daarbij doen zich verschillende problemen voor, zoals de noodzaak invulling te geven aan de behoefte bij de sociale partners en de overheid aan coördinatie en afstemming en het waarmaken van de regiefunctie van het kabinet ter realisering van het gewenste kwalitatieve en kwantitatieve voorzieningenniveau. De balans tussen decentralisering enerzijds en de behoefte aan afstemming en coördinatie anderzijds wordt vaak gevonden in verschillende cao-modellen die rekening houden met maatwerk en diversiteit in arbeidsvoorwaarden: raam-cao, cao à la carte of etage-cao.

Het spanningsveld tussen decentralisering, (van het centrale niveau naar bedrijfstak- of sectorniveau) en lokalisering (van het bedrijfstak- of sectorniveau naar overleg op lokaal niveau), en coördinatie komt bij de overheid met name tot uitdrukking in het budgetrecht: het parlement stelt begrotingswetten vast en bepaalt zo samen met de regering welke bedragen voor bepaalde doelen ten hoogste uitgegeven kunnen worden. De ruimte moet in de begrotingsstukken voorkomen en is als maximum bindend voor de overheidswerkgevers. Grotere vrijheid op decentraal niveau zou het budgetrecht kunnen inperken.<sup>82</sup> Centrale regie lijkt niet altijd samen te gaan met grotere keuzevrijheid op lokaal niveau.<sup>83</sup> In de slotbeschouwing komt het vraagstuk van ‘decentralisering en beheersing’ uitgebreid aan de orde.

<sup>82</sup> *Ter herinnering: het budgetrecht zou ook uitgehouden worden als de overheid in een contractstelsel een contract sluit met de overheidsvakbeweging ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel.*

<sup>83</sup> *Becking en Fortuyn, ESB 1995.*

### 5.5.1 Overheidswerkgevers en overheidsvakbeweging

De verschillende overheidswerkgevers zijn verenigd in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO). De taken van het VSO zijn: (jaarverslag VSO 1999: 28)

- afstemming op hoofdlijnen van de sectorale arbeidsvoorwaarden (voor zover gewenst);
- voorbereiding van de gezamenlijke werkgeversinbreng in de ROP;
- voorbereiden en inbrengen van het standpunt van de gezamenlijke sectorwerkgevers ten behoeve van kabinetsbeslissingen over de omvang van de sectorale arbeidsvoorwaardenbudgetten;
- fungeren als centraal coördinatiepunt: voor de verzameling en verwerking van door de gezamenlijke sectorwerkgevers noodzakelijk geachte gegevens inzake (financiële) arbeidsvoorwaarden, inkomen, werkgelegenheid en arbeidsmarkt bij de overheid.

Het functioneren van het VSO beïnvloedt het functioneren van de ROP. De verschillende overheidswerkgevers hebben soms meer oog voor resultaten voor de eigen sector dan voor een eventueel gezamenlijk belang als sectorwerkgevers overheid in het VSO. Dit leidt tot discussie over de effectiviteit van coördinatie en afstemming in het VSO en over de waarde van de gezamenlijke inzet in de ROP. Daarnaast is het functioneren van het VSO, met name op het punt van de informatievoorziening van en naar het kabinet, belangrijk voor de regiefunctie van het kabinet (bewaken voorzieningenniveau).

De centrales van overheidspersoneel werken samen als Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO). De centrales van overheidspersoneel zijn tot het overleg toegelaten op grond van artikel 105 ARAR: als blijkt dat andere centrales ook voldoende representatief zijn, kunnen ze ook tot het overleg toegelaten worden. Op grond van de regelgeving kunnen de centrales niet van het overleg uitgesloten worden als blijkt dat ze niet meer voldoende representatief zijn.<sup>84</sup> Voorzover in dit onderzoek duidelijk geworden is,

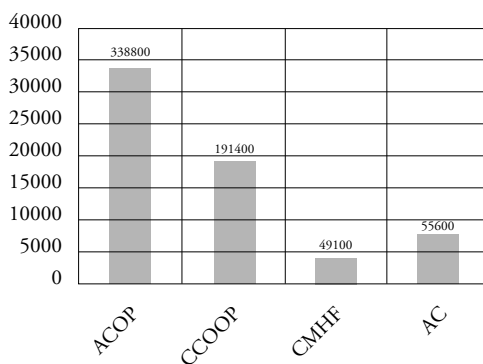
<sup>84</sup> *Van Peijpe en Riphagen (1998).*

beoordeelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet regelmatig de representativiteit van de centrales van overheidspersoneel.

<sup>85</sup> Ontleend aan rapport evaluatie sectorenmodel (ROP 1999).

De centrales van overheidspersoneel zijn sinds de invoering van het sectorenmodel in 1993 de volgende:<sup>85</sup>

- Algemene Centrale van Overheidspersoneel (ACOP);
- Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijzend Personeel (CCOOP);
- Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid, Onderwijs, Bedrijven en Instellingen (CMHF);
- Ambtenarencentrum (AC).



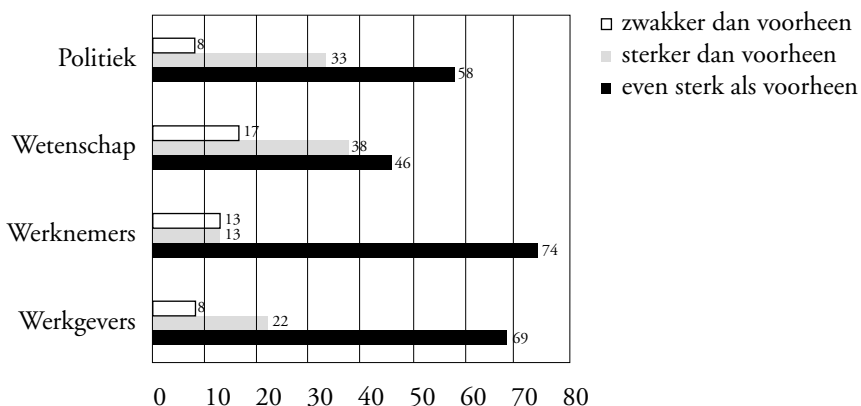
Figuur 8 Ledentallen centrales van overheidspersoneel, 1999 (x1000)

Bron: CBS Maandstatistiek. Ledentallen volgens opgave van de overkoepelende organisaties, 31 maart 1999.

De ACOP is duidelijk de grootste centrale, gevolgd door de CCOOP. De gezamenlijke centrales van overheidspersoneel worden geacht representatief te zijn voor hun achterbannen: vastleggen van hun positie in regelgeving (ARAR) wordt gezien als ondersteuning van de werking van het overeenstemmingsvereiste (compenseren eenzijdigheid). In het overleg hebben de centrales allen een even grote stem. In de marktsector is niet geregeld met welke partijen onderhandeld moet worden en kan met één vakbond een cao afgesloten worden: daar is *onderhandelingsvrijheid*.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Meer hierover in het volgende hoofdstuk.

In de interviews in 1993 en 1994 is aandacht besteed aan de vraag of de centrales van overheidspersoneel bij de sectoralisatie van het overleg in staat zullen zijn op alle sectortafels even sterk voor de dag te komen. In de volgende figuur zijn de resultaten daarvan weergegeven.



Figuur 9 Perceptie sterkte werknemersorganisaties in de sectoren door invoering sectorenmodel

Gemiddelden van de interviewresultaten van 1993 en 1994, in procenten.

Uit de figuur valt af te leiden dat de meerderheid van alle respondenten in de groepen verwacht dat de centrales van overheidspersoneel na de invoering van het sectorenmodel (spreiding naar acht sectortafels) in ieder geval 'even sterk' zullen zijn als in de situatie waarin het overleg op één niveau geconcentreerd is. In mindere mate verwachten de geïnterviewden dat de centrales sterker zullen zijn en in nog mindere mate dat ze zwakker zullen zijn dan voorheen. Uit de interviews in 1993 en 1994 blijkt ook dat in de beginperiode van het sectorenmodel onderhandelaars vrijgemaakt worden voor de onderhandelingen in de verschillende overheidssectoren. Volgens 42% van de geïnterviewde werkgevers is bij hen voldoende capaciteit en kennis aanwezig, bij de werknemers ligt dit percentage op 78%. 38% van de werkgevers geeft aan dat aan verbetering van capaciteit en kennis gewerkt wordt, tegen 8% van de geïnterviewde werknemers. Uit de interviews in 2001 wordt duidelijk dat de sociale partners over voldoende capaciteit beschikken om het overleg in de sectoren te voeren: bij de centrales van overheidspersoneel is de capaciteit bij de voorbereiding van de onderhandelingen (ondersteunend personeel), in vergelijking met de werkgevers, minder groot.

Geconcludeerd kan worden dat decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel heeft geleid tot de oprichting van het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) en de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO), verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP).





### 5.5.2 Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid

Begin jaren negentig: oprichting van de ROP is onderdeel van de package-deal waarover in de vorm van een ontwerp-protocol in het CGOA overeenstemming bereikt wordt (december 1992). De ROP wordt officieel opgericht door middel van het protocol sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994. Daarna vormt de 'Overeenkomst inzake de ROP' (juli 1996) de formele basis voor de ROP, gevolgd door de nieuwe Overeenkomst inzake de ROP van december 2000. Eind jaren negentig: op het functioneren van de ROP bestaat kritiek. Er komen voorstellen om het functioneren te verbeteren.

#### *Taak en samenstelling*

De ROP heeft een functie als coördinator van het arbeidsvoorwaardenoverleg (centraal niveau), als adviseur en als vertegenwoordiger van de sociale partners in het overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In de Overeenkomst inzake de ROP (2000) staat: 'bij partijen is naast het sectorale overleg behoefte aan een centraal platform van werkgevers en centrales voor het kenbaar maken van standpunten, het doen van aanbevelingen, het voeren van overleg en het onderhandelen over centrale arbeidsvoorwaarden'.

De ROP bestaat uit 20 leden, de nieuwe onderwijssectoren meegerekend, en is paritair samengesteld uit werkgevers (twaalf) en de vier centrales van overheidspersoneel (ieder twee zetels). De Raad wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. De Raad maakt standpunten kenbaar en doet aanbevelingen:

- het desgevraagd of uit eigen beweging kenbaar maken van standpunten aan de regering over aangelegenheden mede het overheidspersoneel betreffende (adviesfunctie);
- het doen van centrale aanbevelingen aan de sectoren;
- het bezien van een voornemen op sectorniveau tot lokalisering van onderhandelingen.

Voorts wordt onderhandeld over:

- het wijzigen of vervangen van de pensioenovereenkomst;
- het wijzigen of vervangen van de VUT-overeenkomst.

En daarnaast wordt overlegd met de minister van BZK over:

- regelingen die specifiek betrekking hebben op het overheidspersoneel;
- de uitoefening door de minister van bevoegdheden die hij heeft op basis van de WOR.

<sup>87</sup> *Geregeld bij AmvB van 13 januari 1997, Stb. 31, 1997.*

Tenslotte wordt in de Overeenkomst inzake de ROP van december 2000 voorzien in periodiek overleg met de regering.<sup>87</sup>



De ROP krijgt vanaf 1996 een eigen onderzoeksbudget van de minister van Binnenlandse Zaken van f 50.000,- per jaar. Op 21 mei 1997 richt de ROP een fonds op voor onderzoek naar arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid. Het Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds in liquidatie doneert een half miljoen gulden. De Raad beslist over de aanwending van deze gelden, die door het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) beheerd worden.

### ***Functioneren***

Op het functioneren van de ROP bestaat eind jaren negentig kritiek: afhankelijk van het belang dat men hecht aan vormen van centraal overleg en centrale coördinatie. De inbreng van de sectorwerkgevers in de ROP is afhankelijk van het functioneren van het VSO: daar wordt de inzet van de sectorwerkgevers voor de ROP bepaald. Die inzet is niet altijd eenduidig, omdat sectorwerkgevers de rol van werkgever en die van wetgever niet altijd voldoende kunnen of willen scheiden. En soms hebben de sectorwerkgevers meer belangstelling voor de resultaten voor de eigen sector, dan voor gezamenlijke belangen in VSO en/of ROP.

De sociale partners zijn in 1996 bij de evaluatie van het sectorenmodel van mening dat de ROP zijn taken als adviesorgaan naar behoren vervult (ROP, evaluatie sectorenmodel, 1996). De adviestaak van de ROP is in 1999 nog niet geheel 'uitgekristalliseerd' (evaluatie 1999: 13). Wel komen adviesaanvragen die aan de Star en/of de SER voorgelegd worden, tegenwoordig ook steeds vaker bij de ROP. Een overzicht van de ROP-adviezen is opgenomen in bijlage 3. In 1999, bij een nieuwe evaluatie, meent de ROP: 'de ROP vervult in dit [decentrale] overlegmodel een overkoepelende en aanvullende rol' (ROP, evaluatie sectorenmodel, 1999). In de interviews in 2001 wordt duidelijk dat de houding ten opzichte van de ROP behoorlijk kritisch is. Enkele respondenten menen zelfs dat de Raad beter opgeheven kan worden, omdat 'er toch niets wezenlijks gebeurt'.

De onderhandelingsfunctie van de ROP beperkt zich tot de overigens bijzonder complexe problematiek van het wijzigen of vervangen van de VUT-overeenkomst of de pensioenovereenkomst. De Overeenkomst inzake de ROP geeft een afbakening van onderwerpen voor centrale en sectorale onderhandelingen. In de interviews van 1993 en 1994 blijkt dat tweederde van de respondenten dan al vindt dat alle onderwerpen naar het niveau van de sector gedecentraliseerd kunnen worden.<sup>88</sup> Nu zijn echter alleen de pensioenen nog centraal, maar de mogelijkheid voor sectoralisering is reeds aanwezig: in 1998 zijn de mogelijkheden voor een sectorale pensioenvoorziening verkend, maar dat heeft niet tot resultaten geleid. Mogelijke verklaringen voor de langzame voortgang van de sectoralisering van de pensioenvoorziening zijn de

<sup>88</sup> Omdat in 2001 alleen de pensioenen nog centraal zijn, is die vraag in 2001 niet aan de orde geweest.



complexiteit van het dossier en de grote financiële betekenis van dit onderwerp. Voorlopig blijft de pensioenvoorziening onderwerp van centrale onderhandelingen in (de Pensioenkamer van) de ROP.

In 1993 lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de ROP als overkoepelend orgaan in een gedecentraliseerd overlegstelsel een belangrijke functie kan vervullen (Becking, Bestuurswetenschappen, 1993). Ondanks de kritiek die bestaat op het functioneren van de ROP is deze conclusie niet te ver gezocht: de ROP heeft in de periode 1993-2000 een functie van betekenis vervuld: als adviesorgaan, overlegplatform en als waakhond voor processen van decentralisering en lokalisering.

De kritiek op het functioneren leidt echter wel tot voorstellen ter verbetering van het eigen functioneren. De Raad geeft in deze voorstellen aan te streven naar:

- het innemen van een herkenbare positie in het sociaal-economisch krachtenveld;
- het kiezen van een 'alerte en pro-actieve' opstelling ten aanzien van actuele ontwikkelingen;
- het verduidelijken van de doelen en de visies en het vergroten van de onderlinge samenhang;
- het erkennen van het onderscheid tussen de overheid als werkgever en de overheid als wetgever;
- het minimaal eenmaal per jaar spreken over onderwerpen die boven de sectoren uitstijgen;
- de invoering van een periodiek overleg tussen de ROP en een kabinetsdelegatie over inhoudelijke onderwerpen die de overheid aangaan;
- het vergroten van de kwaliteit van de adviezen;
- de inzet van partijen om zich op sectoraal en lokaal niveau gebonden te voelen aan de in de ROP gemaakte afspraken ('partijen 'staan' voor wat zij in de ROP met elkaar afgesproken hebben');
- een evaluatie van deze voorstellen na twee jaar.

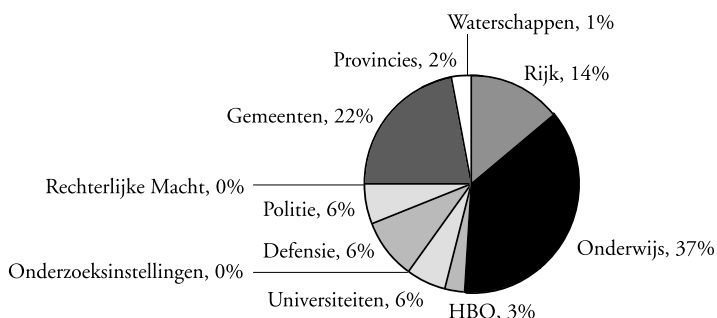
Het is goed mogelijk dat de Raad met de realisering van deze ambities een belangrijke functie blijft vervullen in de arbeidsverhoudingen bij de overheid. Het is thans moeilijk voorstelbaar dat de behoefte aan (centrale) coördinatie en afstemming op een andere manier ingevuld wordt.

Voor de ROP stelt de minister van BZK, De Vries, een vergelijking voor met de Stichting van de Arbeid in de marktsector: 'de Raad zou zich meer kunnen opstellen als een vergelijkbaar instituut waarbij zo veel mogelijk [sectorale en lokale] werkgevers in de overheidssector zich aansluiten of laten vertegenwoordigen'. Over het VSO zegt de minister 'dat het zich verder kan ontwikkelen in de richting van de werkgeversorganisatie VNO-NCW, waarbij de sectorwerkgevers een gezamenlijke visie hebben op arbeidsvoorwaarden en loonontwikkeling' (minister van BZK, toespraak 29 maart 2001).

Geconcludeerd kan worden dat decentralisering van de arbeidsverhoudingen leidt tot oprichting van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. De ROP voorziet in de behoefte aan coördinatie en afstemming en vervult een functie van betekenis in het decentrale overlegstelsel bij de overheid.

## 5.6 De sectoren

Ruim 12% van de Nederlandse beroepsbevolking werkt in de twaalf overheidssectoren. Het totaal aantal werknemers bij de overheid is ongeveer 812.000 (1999). De meeste mensen werken in het onderwijs. De volgende figuur geeft inzicht in de omvang van de sectoren.



*Figuur 10 Omvang sectoren*

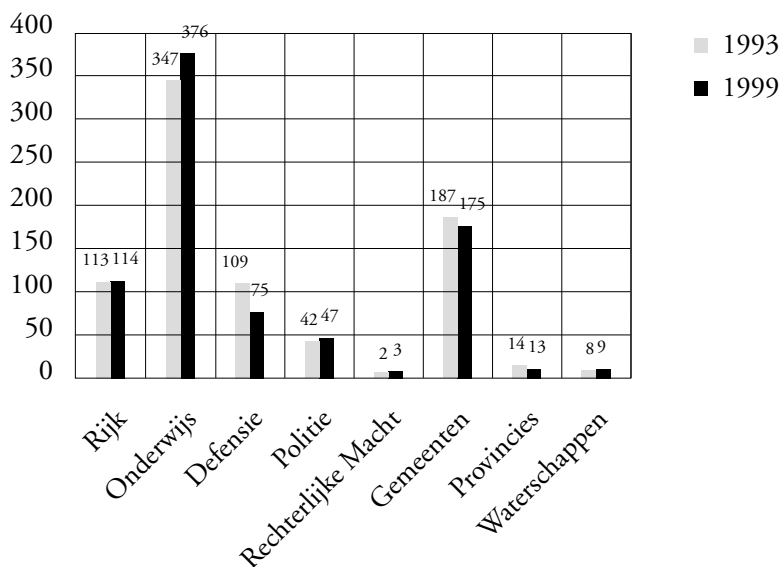
<sup>89</sup> De Kerngegevens worden uitgegeven door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tot het overheidspersoneel worden gerekend: autoriteiten en personeel, aangesteld in vaste of tijdelijke dienst dan wel op arbeidscontract naar burgerlijk recht, alsmede Melkertbanen en oproep-, afroep- en invalkrachten.

Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel, stand 1999.<sup>89</sup> In procenten.

De sector Onderwijs bestaat hier nog uit PO, VO en BVE. De Academische Ziekenhuizen (AZ) zijn in de figuur niet opgenomen.



In de volgende figuur is de absolute omvang van de sectoren in 1993 (invoering sectorenmodel) en 1999 (einde onderzoeksperiode) in beeld gebracht.



Figuur 11 Absolute omvang sectoren in 1993 en 1999 (x1000)

Bron: Kerngegevens Overheidspersoneel 1999, VSO-jaarverslag 1993. Voor de vergelijking van 1993 en 1999 zijn de werknemers in de subsectoren opgeteld bij de sector Onderwijs.

De groei in de sector Onderwijs en de daling in de sector Defensie vallen op. Politieke keuzes en een toename van deeltijdarbeid spelen een rol. Het totaal aantal werknemers in de overheidssectoren daalt in de periode 1993-1999 van 822.000 naar 812.000.

De volgende figuur geeft een overzicht van de indeling van het overlegstelsel in de sectoren bij de overheid. De sectorwerkgevers en de centrales van overheidspersoneel zijn weergegeven, net als de naam van het 'sectoroverleg'. Bij de centrales van overheidspersoneel zijn verschillende bonden aangesloten. Het aantal aangesloten bonden varieert sterk per centrale.



<b>Werkgever/ werkgeversorganisatie</b>	<b>Naam overleg</b>	<b>Centrales van overheidspersoneel</b>
Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO)	Raad voor het Overheids- personeelsbeleid (ROP)	Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO)
<i>Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)</i>	<b>Sectoroverleg Rijk</b>	ACOP, CCOOP, AC en CMHF
<i>Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)</i>	<b>Sectoroverleg Politie</b>	ACOP, CCOOP, AC en CMHF
<i>Minister van Defensie</i>	<b>Sectoroverleg Defensie</b>	ACOP, CCOOP, AC en CMHF (excl. verenigingen)
<i>Minister van Justitie</i>	<b>Sectoroverleg Rechterlijke Macht</b>	Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR)
<i>Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&amp;W)</i>	<b>Sectoroverleg Onderwijs</b>	ACOP, CCOOP, AC en CMHF
<i>Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU)</i>	<b>Sectoroverleg Wetenschappelijk Onderwijs</b>	ACOP, CCOOP, AC en CMHF
<i>Werkgeversvereniging Onderzoeksinstituten (WVOI)</i>	<b>Sectoroverleg Onderzoek en Wetenschapsbeleid</b>	ACOP, CCOOP, AC en CMHF
<i>HBO-raad</i>	<b>Sectoroverleg Hoger Beroepsonderwijs</b>	ACOP, CCOOP, AC en CMHF
<i>Vereniging Academische Ziekenhuizen</i>	<b>Sectoroverleg Academische Ziekenhuizen</b>	ACOP, CCOOP, AC en CMHF
<i>Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)</i>	<b>Sectoroverleg Gemeenten</b>	Abvakabo FNV/NOVON, CCOOP en CMHF
<i>Interprovinciaal Werkgeversverband (IWV)</i>	<b>Sectoroverleg Provincies</b>	Abvakabo FNV/NOVON, CCOOP en CMHF
<i>Unie van Waterschappen</i>	<b>Sectoroverleg Waterschappen</b>	Abvakabo FNV/NOVON, CCOOP en CMHF

Figuur 12 Indeling overlegstelsel bij de overheid



## *Sector Rijk*

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is werkgever in de sector Rijk en coördinerend bewindspersoon voor de arbeidsverhoudingen bij de overheid. De verantwoordelijkheid voor de voorbereiding van de sectoronderhandelingen berust bij het directoraat-generaal Management en Personeelsbeleid (DGMP), de plek waar Pont en zijn ambtenaren begin jaren negentig werken aan het 'Grand Design' voor de arbeidsverhoudingen bij de overheid.

Voordat de onderhandelingen over een nieuw pakket arbeidsvoorwaarden beginnen vindt afstemming plaats tussen het ministerie van BZK en de overige, decentrale, werkgevers in de sector Rijk: de ministeries worden in een vroeg stadium betrokken bij de voorbereiding.

De minister van BZK is vanaf de invoering van het sectorenmodel in 1993 'coördinerend bewindspersoon'. Deze functie wordt onder meer ingevuld door 'interdepartementale afstemming' ten aanzien van de onderhandelingsinzet. Recentelijk wordt die rol weer meer geprononceerd uitgeoefend: na de invoering van het gedecentraliseerde overlegmodel heeft de coördinerende rol op centraal niveau de eerste jaren niet zo veel betekenis. Na de problemen die eind jaren negentig ontstaan met de politie-cao (een 'rekenfout' van enkele tientallen miljoenen leidt tot herziening van de samenstelling van de werkgeversdelegatie) worden de touwtjes weer aangetrokken: niet alleen zijn voortaan bij alle sectoroverleggen vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën aanwezig, dat geldt ook voor ambtenaren van BZK. Het kabinet versterkt de centrale regie op sectorniveau (coördinatie).

De sector Rijk is een van de vijf rijkssectoren (met Defensie, Politie, Onderwijs en Rechterlijke Macht) en bestaat uit het personeel in dienst bij:

- de ministeries, met uitzondering van het ministerie van Defensie (burgerpersoneel Defensie);
- de Hoge Colleges van Staat: Eerste en Tweede Kamer - uitgezonderd de leden - Raad van State, Algemene Rekenkamer, Nationale Ombudsman, Kanselarij der Nederlandse Orden en Kabinet der Koningin;
- het Kabinet voor Nederlands- Antilliaanse en Arubaanse Zaken.

In het totaal zijn dit ongeveer 114.000 werknemers. De onderhandelingen in de sector Rijk worden gevoerd door de minister van BZK met een vertegenwoordiging van de vier centrales van overheidspersoneel in het Sectoroverleg Rijkspersoneel (SOR).



### ***Sector Onderwijs***

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen geeft al in een brief van 21 januari 1993 aan dat het niet in de rede ligt dat de sector Onderwijs en Wetenschappen een geheel zou blijven. Hij geeft aan in de sector Onderwijs en Wetenschappen werkgever te zijn in die zin dat hij het onderwijs volledig bekostigt, maar dat hij geen werkgever in juridische zin is. Dat zijn de instellingsbesturen die de werknemers in dienst nemen en ontslaan. Zij zijn ook de instanties waaraan op instellingsniveau alle reguliere rechten en verplichtingen toekomen die voortvloeien uit het werkgeverschap.

Vanaf het moment dat het sectorenmodel ingevoerd is, wordt gesproken over een nadere afbakening van de bevoegdheden op het gebied van de arbeidsvoorwaardenvorming tussen de minister als bekostiger, en het instellingsbestuur als juridisch werkgever. De verdeling van de bevoegdheden moet in de visie van de minister nauw aansluiten bij de verschillen in verantwoordelijkheid van de minister en die van het instellingsbestuur. De bevoegdheden moeten daar neergelegd worden waar de consequenties van de uitoefening ervan het beste overzien kunnen worden en waar de verantwoordelijkheid voor de effecten ook het best gedragen kan worden.

In de in 1999 nieuw gevormde subsector Onderwijs (PO, VO en BVE) is het (nog) wel de minister van OCW die als werkgever in de arbeidsvoorwaardenvorming optreedt.<sup>90</sup>

<sup>90</sup> De werkgeversorganisaties in de sector zijn de BVE-Raad voor de onderwijsinstellingen en de vereniging Colo voor de landelijke organen.

### ***HBO, WO, Onderzoeksinstituten en AZ***

De sector Hoger Beroepsonderwijs bestaat uit het personeel in dienst bij de instellingen voor Hoger Beroepsonderwijs (HBO's). Werkgeversvereniging is de HBO-raad. De sector Wetenschappelijk Onderwijs (WO) bestaat uit het personeel in dienst bij de universiteiten. Werkgeversvertegenwoordiger is de VSNU. De sector Onderzoeksinstituten wordt gevormd door het personeel in dienst bij de instellingen voor onderzoek en wetenschapsbeoefening (KNAW, NWO, NIDER, KB). Werkgeversvertegenwoordiger is de WVOI.

### ***Sector Defensie***

Het personeel bij de sector Defensie bestaat uit het burgerpersoneel van het ministerie van Defensie en het militair personeel. In de sector Defensie zijn ongeveer 75.000 mensen werkzaam. De onderhandelingen in de sector Defensie worden gevoerd door de minister van Defensie en de centrales van overheidspersoneel. Tevens wordt onderhandeld door of namens de Algemene





---

Vereniging van Nederlandse Militairen en de Koninklijke Vereniging voor Nederlandse Reserve Officieren.

### ***Sector Politie***

De sector Politie bestaat uit executief, administratief en technisch personeel in dienst bij:

- de regionale politiekorpsen;
- Korps Landelijke Politiediensten (KLPD);
- Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP);

Het aantal werknemers is ongeveer 46.000. De onderhandelingen in de sector Politie worden gevoerd door de minister van BZK met de vier centrales van overheidspersoneel. De verantwoordelijkheid van de minister van BZK is tweeledig: enerzijds in het sectoroverleg Rijk en anderzijds in de sector Politie. Verschillende ambtelijke vertegenwoordigers zijn daarvoor verantwoordelijk (resp. directeur-generaal Management en Personeelsbeleid en directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid).

### ***Sector Rechterlijke Macht***

De sector Rechterlijke Macht bestaat uit de leden van de rechterlijke macht:

- zittende magistratuur;
- staande magistratuur;
- gerechtsauditeurs;
- rechterlijke ambtenaren in opleiding (raio's).

Het administratief en ondersteunend personeel behoort niet tot de rechterlijke macht, maar valt onder de sector Rijk. Het aantal leden van de rechterlijke macht is ongeveer 3000. Voor de minister van Justitie zijn de sector Rijk - personeel van het ministerie, diensten en instellingen en het ondersteunend personeel van de rechterlijke organisatie - en de sector Rechterlijke Macht belangrijk. Hij speelt in de sector Rijk geen zelfstandige rol als werkgever. Bij het sectoroverleg Rechterlijke Macht wordt door de minister van Justitie onderhandeld met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Dit is de enige tot het overleg toegelaten onderhandelingspartner: de NVvR kent een zeer hoge organisatiegraad van boven de 90%.

### ***Gemeenten, Provincies en Waterschappen***

In de sectoren Gemeenten, Provincies en Waterschappen (medeoverheden) zijn aparte werkgeversverenigingen opgericht.



De sector Gemeenten bestaat uit het personeel in dienst van de gemeenten en is na de sector Onderwijs de grootste sector: ongeveer 175.000 werknemers. De leden van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gaan op 19 december 1991 akkoord met een statutaire uitbreiding van de taken van de VNG: de VNG krijgt de bevoegdheid om voor de gemeenten bindende afspraken te maken met de centrales van overheidspersoneel over de arbeidsvoorwaarden. Uit een onderhandelingsakkoord zullen voor de gemeenten verplichtingen voortvloeien als ze het akkoord eenmaal goedgekeurd hebben. De werkgeverstaken in het gemeentelijk overleg worden uitgevoerd door een onderdeel van de VNG: het College voor Arbeidszaken (CvA). Door het CvA worden afspraken op hoofdlijnen gemaakt, die op lokaal niveau, in het lokale georganiseerd overleg, nader ingevuld kunnen worden: in het arbeidsvoorwaardenakkoord 1999-2000 hebben de sociale partners bijvoorbeeld afgesproken stapsgewijs een cafetariamodel in te voeren, gericht op maatwerk in arbeidsvoorwaarden.

De sector Provincies bestaat uit personeel in dienst van de provincies en de aan de provincies verbonden instellingen: zo'n 13.000 mensen. Vanaf 1 april 1993 wordt in de Sector Provincies onderhandeld tussen het Interprovinciaal Werkgeversverband (IWV) en de centrales van overheidspersoneel.

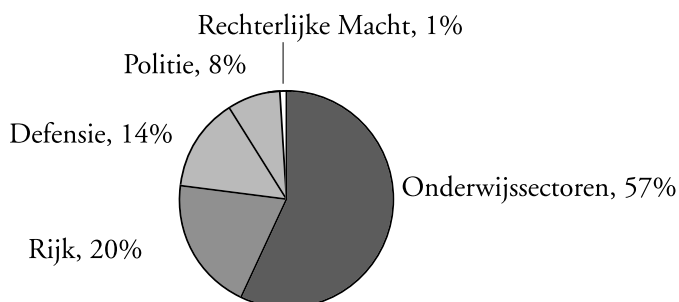
De sector Waterschappen bestaat uit het personeel in dienst van de waterschappen. Bij de waterschappen werken zo'n 9000 mensen. De werkgever in de sector Waterschappen wordt gevormd door de Unie van Waterschappen. De Unie van Waterschappen heeft, naast een aantal andere taken die zijn ontstaan door een vrijwillig samenwerkingsverband van waterschappen, de taak op te treden als werkgeversorganisatie namens de waterschappen in Nederland.

Geconcludeerd kan worden dat decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel geleid heeft tot de invoering van acht overheidssectoren (inmiddels 12) die sterk van elkaar verschillen in omvang. Er zijn vijf rijkssectoren en drie sectoren van medeoverheden.

## 5.7 Financiering

Van de totale loonsom in de collectieve sector (91,5 mld.) wordt het grootste deel via de rijksbegroting gefinancierd (73,5 mld.).<sup>91</sup> In de rijkssectoren (Rijk, Rechterlijke Macht, Onderwijs, Politie en Defensie) onderhandelen de vakministers: voor de sectoren gemeenten en provincies wordt het budget via het gemeentefonds en het provinciefonds verstrekt. De overheidssectoren samen ontvangen 52,5 mld. De rest gaat naar de g&g-sector (21 mld.). Sectoren kunnen ook eigen financiële middelen inzetten: door efficiencywinst of door ruil met bestaande arbeidsvoorwaarden. De mogelijkheden tot het genereren van eigen middelen verschillen per sector.

<sup>91</sup> Ministerie van BZK:  
*Trendnota Arbeidszaken*  
*Overheid 2001: 13.*



*Figuur 13 Begrotingsgefinancierde loonuitgaven rijkssectoren (2001)*

*Bron: afgeleid van Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001: 14, in procenten.*

De kabinetsbijdrage voor de rijkssectoren wordt vanaf 1999 jaarlijks in april vastgesteld via het zogenaamde referentiemodel. Voorheen gebeurde dat op een andere manier, de zogenaamde 'loonsomevenredige verdeling van middelen'. De situatie voor de rijkssectoren is te vergelijken met de financiering van de arbeidskosten in de g&g-sector: daar heet het de 'overheidsbijdrage aan de arbeidskostenontwikkeling'.

Het doel van het referentiemodel is 'de werkgevers in de collectieve sector een zodanige arbeidsvoorwaardelijke ruimte te geven, dat ze volwaardig kunnen concurreren op de arbeidsmarkt (rapport commissie van Rijn, 2001, bijlagen: 31).<sup>92</sup> Doordat aparte vergoedingen voor allerlei kostenontwikkelingen afgeschaft zijn, ligt de verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden veel meer bij de werkgevers dan voorheen (Trendnota Arbeidszaken Overheid 1999: 10). In plaats van die aparte vergoedingen wordt nu een bedrag beschikbaar gesteld waaruit alle arbeidskosten worden voldaan. Als de kosten voor arbeidsvoorwaarden na de onderhandelingen hoger uitvallen, dan moet de werkgever daar zelf een oplossing voor vinden. Lagere kosten zijn in het voordeel van de werkgever. Volgens de Trendnota Arbeidszaken Overheid is het referentiemodel een prikkel voor kostenbewust onderhandelen door de sectorwerkgevers (1999: 10).

<sup>92</sup> *De commissie van Rijn doet in 2001 onderzoek naar de arbeidsmarktpositie in de collectieve sector: 'De arbeidsmarkt in de collectieve sector, investeren in mensen en kwaliteit', Den Haag, ministerie van BZK, februari 2001.*



Het referentiemodel bestaat uit een technisch deel en een beleidsmatig deel. Het technische deel (het 'referentiebegrip') is een rechtstreekse vertaling van de loonkostenontwikkelingen in de marktsector. De overheidswerkgevers krijgen (op basis van CPB-ramingen) het volgende vergoed: (rapport commissie van Rijn, 2001, bijlagen: 32)

- de contractloonontwikkeling in de marktsector;
- arbeidsduurverkorting in de marktsector;
- incidentele loonontwikkeling (de 'ilo': niet gekoppeld aan marktsector, maar een gebudgetteerd percentage);<sup>93</sup>
- ontwikkeling werkgeverslasten pensioenen en sociale zekerheid in marktsector (inclusief bovenwettelijk deel).

<sup>93</sup> In 2001 0,6%.

Deze vergoedingen geven niet helemaal de ontwikkeling in de marktsector weer: de combinatie van contractloonontwikkeling en gebudgetteerde ilo is niet gelijk aan de loonontwikkeling in de marktsector. In de komende jaren wordt bezien of (delen van) de ilo aan de markt gekoppeld kunnen worden (Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001: 16).

Verder zijn niet alle secundaire arbeidsvoorwaarden in de marktsector in de referentie verwerkt. Dit is voor de geïnterviewden in 2001 een belangrijk aandachtspunt, omdat bij secundaire arbeidsvoorwaarden in de marktsector sprake is van veel maatwerk en dit voor werknemers nu juist aantrekkelijk is. Van Huygevoort en Paping pleiten in ESB voor het met terugwerkende kracht herstellen van deze weeffout door de flexibele elementen goed in te schatten en in de systematiek te verwerken (Van Huygevoort en Paping, ESB 2001).

Het beleidsmatige deel van het referentiemodel geeft het kabinet de ruimte op beleidsmatige gronden af te wijken van de uitkomsten van de technische berekening; redenen kunnen zijn het financieringstekort of de arbeidsmarktpositie van de overheid als geheel. Het kabinet heeft in de periode 1994-2000 meermaals een beleidsmatige korting toegepast (rapport commissie van Rijn, bijlagen: 32).

De respondenten zijn in 2001 overwegend positief over het referentiemodel, omdat het een geobjectiveerd systeem is voor de financiering van de arbeidsvoorwaarden. Voor de centrales van overheidspersoneel is het lastig in te schatten wat de financiële ruimte voor de onderhandelingen, op basis van het referentiemodel, zal zijn. Zij baseren zich bij de inzet voor de onderhandelingen op eigen inzichten en aannames en op de wensen van de achterban.

Geconcludeerd kan worden dat decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel heeft geleid tot een geobjectiveerd financieringssysteem dat redelijk marktconform is.<sup>94</sup>

<sup>94</sup> De term 'redelijk marktconform' is van Wilke (1996: 30).



## 5.8 Cultuur

In het systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid is sprake van een hecht overlegcircuit. Het overleg kenmerkt zich door een grote hoeveelheid formele overlegvergaderingen, die vaak lang duren, en een nog grotere hoeveelheid werkgroepen. In het systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid domineert een kleine groep mensen. Volgens de sociale partners levert het feit dat bij het continue proces van het voeren van arbeidsvoorwaardenbeleid, en bij de periodieke onderhandelingen, dezelfde sociale partners betrokken zijn, een grote bijdrage aan de kwaliteit van het beleid (evaluatie sectorenmodel, ROP 1999: 9). Maar het betekent ook, met name volgens geïnterviewde werkgevers, dat mensen vaak 'te lief' voor elkaar zijn: je hebt elkaar in andere circuits ook nodig en dan is het beter niet tegen het zere been te schoppen.

Vooral werkgevers hebben moeten leren onderhandelen. Een voorbeeld is dat in 1993 (nog) veel gebruik gemaakt wordt van de inzet van plaatsvervangers, die over onvoldoende mandaat beschikken: deze vertragingstactieken worden als weinig professioneel gezien. De overheidswerkgevers zijn door de ontwikkelingen in het overlegstelsel echter steeds meer in een positie van onderhandelen gedwongen en hebben een grotere verantwoordelijkheid gekregen voor de eigen sector. Dit komt de kwaliteit van het onderhandelen ten goede.

De complexiteit van het overleg, door de dubbelrol van de overheid (werkgever en wetgever), wordt bevorderd doordat onderhandelingen 'in een glazen kooi' plaatsvinden: er is, ondanks het feit dat het overleg gedecentraliseerd is, veel aandacht van politiek en media. Een goed voorbeeld daarvan is de overeenkomst voor het onderwijs in het voorjaar van 2001: hoe is het mogelijk, zo vragen journalisten zich af, dat de overheid 'poencontracten' sluit terwijl een 'loonprijsspiraal' dreigt die dezelfde overheid nu juist zegt te willen voorkomen?

Uit de interviews van 1993 en 1994 blijkt dat sprake is van traag overleg, niet gericht op hoofdlijnen. De vergaderingen duren lang en zijn weinig dynamisch ('ambtelijk'). Er is sprake van een grijze-muizencultuur, waarbij niet altijd aandacht is voor macro-economische ontwikkelingen en maatschappelijke wensen. Het ontbreekt partijen vaak aan visie op actuele ontwikkelingen en er is weinig lef om vernieuwingen in gang te zetten of door te voeren. Dit beeld wordt in 2001 enigszins genuanceerd.

De sfeer in het overleg is goed: partijen zijn zich bewust van elkaars mogelijkheden en beperkingen en gaan daar professioneel mee om. De werkgevers beschikken in het algemeen over meer middelen (personeel en materieel) ter ondersteuning bij de voorbereiding en afhandeling van de onderhandelingen.



Geconcludeerd kan worden dat bij de overheid sprake is van een unieke overlegcultuur. Decentralisering (en normalisering) in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel leidt tot meer professionele onderhandelingen dan voorheen.

## 5.9 Maatwerk in arbeidsvoorwaarden

In de nadagen van de kabinetten Lubbers gaat het Nederland economisch niet voor de wind. De werkloosheid is hoog. Het eerste paarse kabinet, Kok-I, treedt aan in de zomer van 1994. De slogan is 'werk, werk en nog eens werk', gericht op het vergroten van de werkgelegenheid. Daarbij hoort een strak financieel regime. Het kabinet rekent voor de collectieve sector op behoud van werkgelegenheid, die zelfs bevorderd kan worden door de invoering van arbeidsduurverkorting.<sup>95</sup> Op de arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel worden door het kabinet bezuinigingen ingeboekt, bijvoorbeeld in een beperking van de aanspraken op de VUT-regeling.

<sup>95</sup> De arbeidsduur in de sectoren varieert in 2000. Bij de sector Rijk kent men bijvoorbeeld van 36 uur per week, bij Onderwijs is dat 36,86 uur en bij Waterschappen 38 uur.

In het werkgelegenheidsbeleid komt in de tweede helft van de jaren negentig verandering, als de situatie op de arbeidsmarkt omslaat. Het tweede paarse kabinet, Kok-II, treedt aan in 1998. De werkloosheid halveert bijna en de krapte op de arbeidsmarkt neemt serieuze vormen aan. Het betekent 'een omslag in de volle breedte van het personeels(voorzienings)beleid bij de overheid. Een omslag in het individuele wervingsbeleid van overheidswerkgevers, in de oriëntatie op de arbeidsmarkt bij cao-beleid en in het imago dat de overheid geniet op het terrein van aantrekkelijk werk, integriteit en zorgvuldigheid (Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001: 5).

De onderhandelingen in de periode 1993-2000 verlopen niet altijd even rustig. Er zijn in 1993 bijvoorbeeld acties in de sector Gemeenten, in 1995 bij de Politie, in 1996 in het Onderwijs en in 2000 in de sector Defensie. In het laatste geval is het onderwerp van conflict een door de staatssecretaris van Defensie voorgenomen maatregel om een regeling voor vervroegde uittrekking te versoberen.

De eerste arbeidsvoorwaardenovereenkomsten in de overheidssectoren komen vanaf mei 1993 tot stand. De sector Waterschappen sluit de eerste decentrale overeenkomst af.

Maatwerk in arbeidsvoorwaarden betekent dat (een pakket van) arbeidsvoorwaarden toegesneden wordt(en) op sectorspecifieke omstandigheden. Het is, zoals dat ook geldt voor spreading van de macht, een motief voor decentralisering van de arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid.



Een goede positie op de arbeidsmarkt vereist adequate, op de sector gerichte maatregelen: deze kunnen op sectoraal niveau genomen worden. Een groot aantal van die maatregelen is onderwerp in de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. De arbeidsmarkt dwingt tot het leveren van maatwerk: de overheid concurreert op de arbeidsmarkt met de marktsector voor gekwalificeerd en voldoende personeel. Het rapport van de commissie van Rijn, die in 2001 onderzoek doet naar de arbeidsmarktpositie in de collectieve sector, laat zien dat het op veel terreinen knelt op de arbeidsmarkt voor de collectieve sector (overheid en g&g-sector samen).<sup>96</sup> Maatwerk in arbeidsvoorwaarden is een manier om daar een oplossing voor te bieden.

<sup>96</sup> 'De arbeidsmarkt in de collectieve sector, investeren in mensen en kwaliteit', Den Haag, ministerie van BZK, februari 2001.

Er zijn problemen bij de werving van hoger opgeleiden, maar steeds meer ook op middelbaar en lager niveau (rapport commissie: 5). De vraag naar arbeid bij de overheid neemt de komende jaren toe, bij een achterblijvend aanbod.

De overheid heeft echter goed gekwalificeerd personeel nodig, in de juiste aantallen, niet alleen vanuit bedrijfseconomische doelstellingen, maar ook om het gewenste niveau van collectieve voorzieningen waar te maken (regiefunctie van het kabinet). Die voorzieningen komen zonder dat personeel in gevaar. Om het gevaar van onvoldoende voorzieningen (kwalitatief en kwantitatief) af te wenden, stelt de commissie een aantal concrete maatregelen voor.

Deze maatregelen zijn in enkele van de meest recente arbeidsvoorwaarden-overeenkomsten te vinden:

- verlenging van de werkweek, met behoud van individuele keuzemogelijkheden;
- vermindering van de werkdruk;
- scholing;
- beleid voor ziekteverzuim, preventie en reïntegratie;
- combineren van arbeid- en zorgtaken;
- flexibilisering en individualisering van werktijden en arbeidsvoorwaarden;
- invoering van een dertiende maand.

Maatwerk in arbeidsvoorwaarden per sector komt tot uitdrukking in de afspraken die in de sectorale arbeidsvoorwaardenovereenkomsten gemaakt worden (de formele en informele regels als uitkomst van het proces van arbeidsvoorwaardevorming). Het gaat niet alleen om de contractloontijding, maar bijvoorbeeld ook over arbeidsparticipatie, kinderopvang en ziekteverzuim.

Een concreet voorbeeld van maatwerk zijn de afspraken die de sociale partners in de sector Rijk in de overeenkomst 2000-2001 gemaakt hebben.

De mogelijkheden voor rijksambtenaren om zelf een arbeidsvoorwaardenpakket samen te stellen zijn vergroot: verlenging of vermindering van de arbeidsduur met een bepaald aantal uren, invoering van een regeling verlofsparen en invoering van een premiespaarregeling. De sociale partners in de sector Rijk vinden dit soort op maatwerk gerichte maatregelen een eerste stap om de keuzemogelijkheden in de arbeidsvoorwaarden voor rijksambtenaren verder uit te bouwen.



Een ander concreet voorbeeld van maatwerk zijn de sterk toegenomen keuzemogelijkheden in arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren bij de gemeenten: keuzes in het onderling ruilen van beloningselementen, studie- en loopbaanontwikkeling en allerlei vormen van verlof. Bij de provincies is bijvoorbeeld sterk ingezet op het vergroten van de mogelijkheden om gedifferentieerd te belonen. Het streven is daar gericht op gedifferentieerd belonen voor 5% van de totale loonsom. Uitruil van tijd en geld, evenals verlofsparen, is vanaf 2001 mogelijk.

De sociale partners in de ROP menen in hun evaluatie van het sectorenmodel (1996), drie jaar na de invoering ervan, dat sprake is van maatwerk per sector in de arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel: 'de arbeidsvoorwaardenvorming heeft geleid tot overleg dat beter dan voorheen inspeelt op specifieke wensen en behoeften die in de sector leven' (evaluatie sectorenmodel, ROP 1996, : 9). Drie jaar later (1999): 'in tegenstelling tot het vroegere centrale overlegmodel worden in het sectorenmodel op uiteenlopende arbeidsvoorwaardelijke terreinen afspraken gemaakt die voorzien in de specifieke behoeften en wensen van de betreffende sector' (evaluatie ROP, 1999: 3).

Tijdens de interviewronde van 2001 wordt het beeld over maatwerk bevestigd: decentraal onderhandelen per sector vergroot de mogelijkheden voor maatwerk, actoren zijn zich daarvan bewust en streven ook actief naar maatwerk voor de eigen sector: dit leidt tot sectorspecifieke arbeidsvoorwaarden.

Om na te gaan of in de verschillende sectoren werkelijk sprake is van maatwerk ten opzichte van 1993, heb ik de ontwikkeling van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden in de overheidssectoren in de periode 1993-2000 onderzocht.

In de volgende figuur is een globaal overzicht opgenomen van de onderwerpen die een rol spelen bij de arbeidsvoorwaardenvorming in de overheidssectoren in de periode 1993-2000.





- 1993** Invoering sectorenmodel, privatisering Abp, implementatie WOR, OOW-operatie, WAO-problematiek.
- 1994** Taakstellingen kabinet (bezuinigingen), arbeidsmarktpositie overheid, privatisering Abp, implementatie WOR, OOW-operatie, WAO-problematiek, sectorenmodel, VUT-regeling versoberen, nullijn kabinet voor g&g-sectoren, arbo, aanpassing protocol sectoralisatie.
- 1995** Aanpassen ziektekostenregeling en versobering VUT-regeling (alternatief: flexibele pensionering) in het kader van de taakstelling 1994, 1 januari 1995: inwerkingtreding wet Financiële voorzieningen privatisering Abp (Wet FVP/Abp): inwerkingtreding VUT-fonds en FAOP, OOW-operatie (invoering WW, WAO, ZW uitgesteld tot 1 januari 1998), arbo, nullijn g&g-sectoren.
- 1996** 1 januari 1996: pensioenregeling en VUT-regeling geprivatiseerd, Abp onder de Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSF), Stichting Abp: bestuur paritair samengesteld, 1 januari 1996: oprichting stichting VUT-fonds, flexibilisering VUT-regeling, stichting USZO: uitvoering sociale zekerheid, evaluatie sectorenmodel mei 1996, ondertekening ROP-overeenkomst juli 1996, 1 juli 1996: invoering Algemene Nabestaandenwet (ANW), pensioenproblematiek in den brede (beheersbaarheid kosten, FPU etc.), OOW-traject, sectoralisatie ziektekostenregeling vanaf 1998, arbo, sociale dialoog Europa, vrouwen in besluitvorming, combinatie arbeid en zorg.
- 1997** VUT-regeling per 1 april 1997 omgezet in flexibel pensioen (FPU-regeling: Flexibel Pensioen en Uittreden), toekomst Abp (sectoren kunnen per 1 januari 2001 uit het Abp treden), nieuwe nabestaandenvoorziening, invoering WAO (opdrachtgeverschap van FAOP naar Lisv, invoering sectorraden, consequenties wet Pemba (premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen), ambtelijke status, criteria lokalisering.
- 1998** Intrekking WPA (wet privatisering Abp) en van toepassing verklaren wet Bpf (verplichte deelneming in bedrijfspensioenfonds) maakt sectorale pensioenvoorziening mogelijk: ingangsdatum 1 januari 2001, afronding juli nabestaandenvoorziening (aanvullende nabestaandenvoorziening en Anw-compensatie), WAO per 1 januari 1998, advies ambtelijke status, lokalisering.
- 1999** Ambtelijke status, nadruk bijzondere elementen positie overheid, evaluatie sectorenmodel, arbeidsvoorwaardenontwikkelingen, OOW (ZW, WW, WAO), 'Abp na 1 januari 2001': groeimodel naar sectorale pensioenvoorziening, SUWI (structuur Uitvoering Werk en Inkomen), werving en selectie, arbeid en zorg, de overheid als arbeidsorganisatie.
- 2000** Arbeidsmarktsituatie, integriteit, kwaliteit van de overheid, wervingsproblematiek, reïntegratie arbeidsongeschikten en langdurig zieken, nieuwe Ambtenarenwet: aandacht voor normen en waarden van werken bij de overheid, evaluatie WOR, arbeid en zorg, Kaderwet ZBO's, opschorting intrekking WPA en Bpf (geen overeenstemming sociale partners), gefaseerde invoering WW en ZW per 1 januari 2001, SUWI: introductie Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekering (UWV) voor uitvoering WAO, ZW en WW, Pemba, Arbo-convenanten, werking wachtgeldregeling per 1 januari 2001 vervallen (alleen oude gevallen houden wachtgeld: nieuwe vallen onder WW), bestrijden ziekteverzuim.

<sup>97</sup> Vgl. de ontwikkelingen in het proces van normalisering in het vorige hoofdstuk.

Figuur 14 Globaal overzicht onderwerpen arbeidsverhoudingen overheid 1993-2000 <sup>97</sup>



### 5.9.1 Primaire arbeidsvoorwaarden

De volgende figuur geeft een overzicht van de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten in de overheidssectoren in de periode 1993-2000.

		<b>Rijk</b>	<b>Defensie</b>	<b>Onderwijs</b>	<b>Politie</b>
Eerste	van	01-04-1993	01-04-1993	01-04-1993	01-04-1993
	tot	01-04-1995	01-04-1995	01-04-1995	01-04-1995
Tweede	van	01-04-1995	01-04-1995	01-04-1995	01-04-1995
	tot	01-04-1997	01-04-1997	01-06-1996	01-07-1996
Derde	van	01-04-1997	01-04-1997	01-06-1996	01-01-1997
	tot	01-06-1999	01-06-1999	01-01-1999	01-01-1999
Vierde	van	01-06-1999	01-06-1999	01-01-1999	01-01-1999
	tot	01-08-2000	01-08-2000	01-03-2000	01-01-2001
Vijfde	van	01-08-2000	01-08-2000	01-03-2000	
	tot	01-10-2001	01-10-2001	01-03-2002	

		<b>WO</b>	<b>HBO</b>	<b>Onz.inst.</b>
Eerste	van	cao-Onderwijs	cao-Onderwijs	cao-Onderwijs
	tot	cao-Onderwijs	cao-Onderwijs	cao-Onderwijs
Tweede	van	cao-Onderwijs	cao-Onderwijs	cao-Onderwijs
	tot	cao-Onderwijs	cao-Onderwijs	cao-Onderwijs
Derde	van	cao-Onderwijs	cao-Onderwijs	cao-Onderwijs
	tot	cao-Onderwijs	cao-Onderwijs	cao-Onderwijs
Vierde	van	01-01-1999	01-01-1999	01-01-1999
	tot	01-06-2000	01-06-2000	01-03-2000
Vijfde	van	01-06-2000	01-06-2000	01-03-2000
	tot	01-06-2002	01-06-2002	01-03-2001

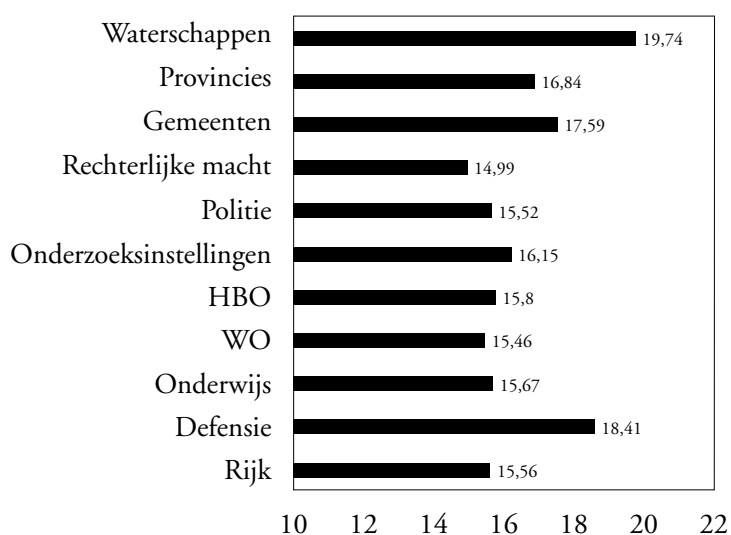
		<b>RM</b>	<b>Gemeenten</b>	<b>Provincies</b>	<b>Waterschappen</b>
Eerste	van	01-04-1993	01-04-1993	01-04-1993	01-04-1993
	tot	01-04-1995	01-04-1995	01-10-1994	01-06-1994
Tweede	van	01-04-1995	01-04-1995	01-10-1994	01-06-1994
	tot	01-04-1997	01-04-1997	01-10-1997	01-01-1996
Derde	van	01-04-1997	01-04-1997	01-10-1997	01-01-1996
	tot	01-06-1999	01-04-1999	01-01-2000	01-04-1997
Vierde	van	01-06-1999	01-04-1999	01-01-2000	01-04-1997
	tot	01-11-2000	01-10-2000	01-01-2002	01-04-1999
Vijfde	van				01-04-1999
	tot				01-04-2002

Figuur 15 Overzicht arbeidsvoorwaardenovereenkomsten overheidssectoren 1993-2000

Uit de figuur kan opgemaakt worden dat in de onderzoeksperiode per sector zo'n vier tot vijf overeenkomsten gesloten zijn.

Uit de interviews in 1993 en 1994 blijkt dat 60% van de geïnterviewden verwacht dat er met de invoering van het decentrale overlegstelsel grote verschillen tussen de arbeidsvoorwaarden in de sectoren zullen ontstaan. 40% verwacht dat de verschillen niet zo groot zullen zijn. 37% ziet de verschillen vooral in de primaire sfeer en 63% ziet dit eerder bij de secundaire arbeidsvoorwaarden gebeuren.

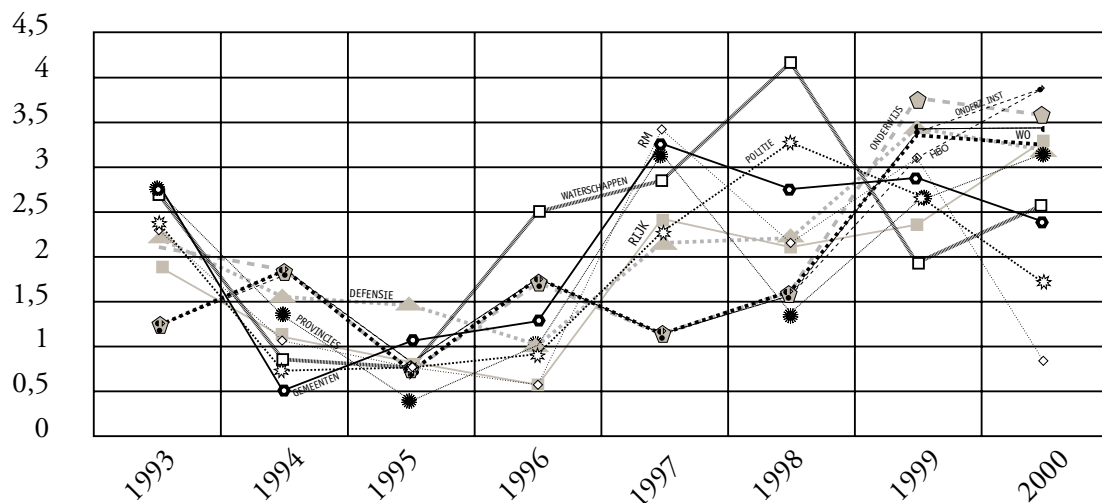
Ontwikkeling van de primaire arbeidsvoorwaarden per sector is onderzocht aan de hand van de contractloonontwikkeling in de periode 1993-2000.



*Figuur 16 Cumulatieve contractloonontwikkeling overheidssectoren 1993-2000*

*Bron: ontleend aan Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001: 100. In procenten. Op jaarbasis (het effect van een verhoging in dat jaar: bijvoorbeeld een verhoging van 1% is in de cijfers van de Trendnota opgenomen als 0,5% op jaarbasis).*

De figuur geeft inzicht in de cumulatieve contractloonontwikkeling per sector in de periode 1993-2000. Daaruit blijkt dat de medeoverheden zich, met Defensie, in de hoogste regionen bevinden. De cijfers van de overige sectoren maken duidelijk dat de (cumulatieve) contractloonontwikkeling in die sectoren varieert van 14,99% (RM) tot 16,15% (OI). Uitgesplitst naar de sectoren ontstaat het volgende beeld.



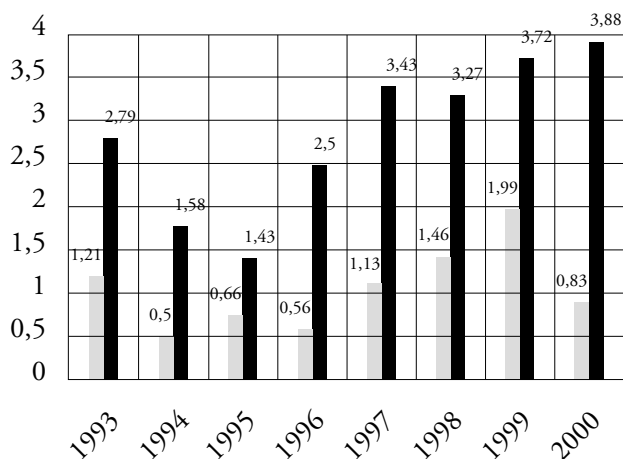
■—■	Rijk	1,9	1,01	0,81	0,56	2,43	2,13	2,41	3,38
▲.....▲	Defensie	2,08	1,53	1,43	1	2,22	2,17	3,4	3,28
●- - -●	Onderwijs	1,21	1,58	0,66	1,77	1,13	1,56	3,72	3,1
◄.....►	WO	1,21	1,58	0,66	1,77	1,13	1,56	3,31	3,32
▶- - -▶	HBO	1,21	1,58	0,66	1,77	1,13	1,56	3,06	3,88
●- - -●	Ondz. Inst.	1,21	1,58	0,66	1,77	1,13	1,56	3,37	3,88
*.....*	Politie	2,42	0,67	0,69	0,94	2,25	3,27	2,69	1,67
◇—◇	RM	2,36	1,01	0,81	0,56	3,43	2,13	3,01	0,83
○—○	Gemeenten	2,79	0,5	1,02	1,25	3,41	2,75	2,81	1,88
●.....●	Provincies	2,57	1,3	0,43	1	3,16	1,46	2,71	3,14
□—□	Watersch.	2,64	0,8	0,7	2,5	2,81	4,25	1,99	2,58

Figuur 17 Contractloonontwikkeling 1993-2000 in de overheidssectoren op jaarbasis

Bron: ontleend aan *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001: 101*.

Op grond van deze figuur geconcludeerd worden dat sprake is van variatie in de contractloonontwikkeling per sector (op jaarbasis).

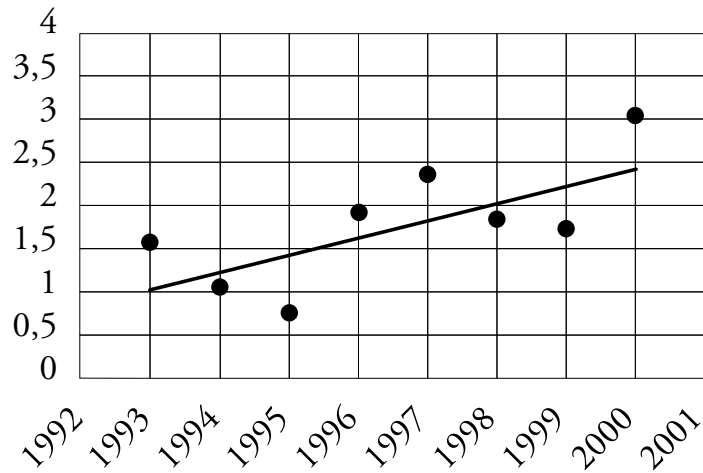
De verschillen in tussen het hoogste en het laagste contractloon per jaar zien er als volgt uit.



*Figuur 18 Hoogste en laagste contractloon per jaar*

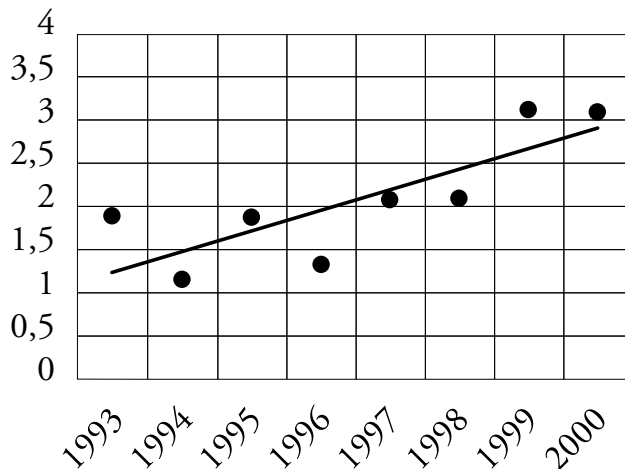
De laagste contractlonen zijn in de achtereenvolgende jaren overeengekomen in de sectoren: Onderwijs, Gemeenten, Onderwijs, Rijk/Rechterlijke Macht, Onderwijs, Provincies, Waterschappen en Rechterlijke Macht. Voor de hoogste contractlonen zijn dat achtereenvolgens: Gemeenten, Onderwijs, Defensie, Waterschappen, Rechterlijke Macht, Politie, Onderwijs, HBO/Onderzoeksinstellingen.

Geconcludeerd kan worden dat de sprake is van variatie in de hoogste en laagste contractlonen per jaar. Het verschil tussen het hoogste en laagste contractloon per jaar is in de volgende figuur uiteengezet. Daarbij is een lineaire trendlijn toegevoegd.



*Figuur 19 Verschil hoogste en laagste contractloonontwikkeling per jaar*

Op basis van deze figuur kan geconcludeerd worden dat de verschillen tussen de hoogste en de laagste contractlonen in de sectoren in de achtereenvolgende jaren variëren en dat sprake is van een trend van toenemende verschillen. Het gewogen gemiddelde contractloon op jaarbasis ziet er als volgt uit. Ook hier is een eenvoudige trendlijn toegevoegd.



*Figuur 20 Gewogen gemiddelde contractloonontwikkeling in de overheidssectoren 1993-2000*

*Bron: ontleend aan Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001: 101. In procenten.*



Op grond van deze figuur kan geconcludeerd worden dat de gewogen gemiddelde contractloonontwikkeling in de overheidssectoren in de periode 1993-2000 een stijgende lijn vertoont (trendlijn).

De bovenstaande figuren geven een goed beeld van de ontwikkeling in de primaire arbeidsvoorwaarden van de overheidssectoren in de onderzoeksperiode (1993-2000). De cumulatieve contractloonontwikkeling over de gehele periode loopt uiteen van 15% in de sector Rechterlijke Macht tot bijna 20% in de sector Waterschappen. Behalve de Waterschappen bevinden de andere medeoverheden Provincies en Gemeenten zich, met Defensie, in de hoogste regionen. Trend is dat de verschillen per jaar tussen de hoogste en de laagste contractlonen toenemen. Een andere trend is een stijging in de gewogen gemiddelde contractloonontwikkeling in de overheidssectoren.

Een belangrijke verklaring voor de gematigde verschillen tussen de sectoren in de contractlonen van 1993 tot 1996 zijn de slechte sociaal-economische omstandigheden met weinig ruimte voor verbetering van de primaire arbeidsvoorwaarden. In de eerste overeenkomsten, bijvoorbeeld in de sector Rijk, wordt voor 1994 een 'openbreekclausule' opgenomen: 'als de sociaal-economische situatie, waaronder begrepen de ontwikkelingen in de marktsector op grond van nieuw te sluiten contracten daartoe aanleiding geeft, zullen partijen in de loop van 1994 de onderhandelingen over de loonontwikkeling van het rijks personeel heropenen'. Van de openbreekclausules is overigens geen gebruik gemaakt. Een andere verklaring voor de betrekkelijk geringe verschillen in de contractloonontwikkeling tot 1996 is 'koudwatervrees': tijdens de eerste sectorale onderhandelingsronde zijn de onderhandelaars nog voorzichtig en durven geen grote verschillen te accepteren. De kat wordt uit de boom gekeken. Uit de interviews blijkt dat de sector Rijk vaak beschouwd wordt als 'koploper' of 'wage-leader': dit geldt ook in de latere onderhandelingsrondes.

Geconcludeerd kan worden dat de contractloonontwikkeling per sector varieert in de periode 1993-2000.

### 5.9.2 Secundaire arbeidsvoorwaarden

De onderwerpen van het secundaire pakket arbeidsvoorwaarden variëren in de onderzoeksperiode per sector nauwelijks. De manier waarop aan die onderwerpen per sector invulling gegeven wordt verschilt echter wel. Dit is maatwerk. De waarde van het secundaire arbeidsvoorwaardenpakket per sector is niet onderzocht. Deze kan eveneens variëren.

Secundaire arbeidsvoorwaarden bestaan enerzijds uit vergoedingen en tegemoetkomingen in allerlei kosten en anderzijds uit voorzieningen voor de werknemer (rapport commissie van Rijn: 36). Uitkering van geld vindt pas



plaats als de werknemer niet meer kan, mag of wil werken (Tros, 2000: 34). Deze voorzieningen bieden inkomenszekerheid en zijn voor de werkgever arbeidskosten: ziekte, langdurige arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, VUT en pensioen. Tenslotte komen onderwerpen aan de orde die direct noch indirect in geld waardeerbaar zijn zoals arbeidstijden, arbeidsduur, arbeidsomstandigheden en arbeidsmarktbeleid (ook wel tertiaire arbeidsvoorwaarden genoemd).

Om de onderwerpen van de secundaire arbeidsvoorwaarden op hoofdlijnen te kunnen behandelen, zijn de overeenkomsten voor de overheidssectoren van 1993 tot 2001 in drie periodes onderscheiden. In de periodes is sprake van overlap omdat niet alle overeenkomsten op hetzelfde moment beginnen en/of aflopen.

### ***1993-1995***

In deze periode gaat het om de eerste sectorale overeenkomsten: de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten met een looptijd van 1 april 1993 (alle sectoren) tot 1 april 1995 (met uitzondering van provincies: tot 1 oktober 1994 en waterschappen: tot 1 juni 1994).

#### *Sociale zekerheid*

Belangrijke thema's in de overeenkomsten voor de overheidssectoren zijn de consequenties van het van toepassing verklaren van de werknemersverzekeringen op het overheidspersoneel (OOW-operatie). Er worden afspraken gemaakt over compensatie van eventuele inkomensachteruitgang, die optreedt voor diegenen die arbeidsongeschikt worden als gevolg van een dienstongeval door het inwerking treden van de wet TBA (Wet Terugdringing Beroep Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen).

#### *Verlof*

In een groot aantal van de overeenkomsten worden in de eerste periode vergelijkbare afspraken gemaakt over de mogelijkheid van zorgverlof bij calamiteiten. Bij Defensie gaat dat samen met een wijziging van de verlofsystematiek, waaronder de verlofaanspraken van dienstplichtigen. Bij Onderwijs worden de mogelijkheden voor sabbatsverlof onderzocht en wordt vanaf 1 augustus 1994 harmonisatie nagestreefd in de sectoren PO en VO door een 38-urige werkweek in te voeren. Bij Politie worden aanvullende afspraken gemaakt over het wegwerken van zogenaamde 'verlofstuwmeren' per 1 januari 1996. Bij Provincies worden de mogelijkheden onderzocht om door middel van herschikking van bestaande arbeidsvoorwaarden betaald ouderschapsverlof mogelijk te maken. Bij Waterschappen is afgesproken dat de werkgever het werkgeversdeel betaalt van de ziektekosten- en pensioenpremie over het verlofdeel van het (wettelijk) onbetaald ouderschapsverlof.





### *Deeltijd en seniorenbeleid*

Het recht op (geclausuleerd) deeltijdwerken wordt in alle overeenkomsten opgenomen. Voor het seniorenbeleid geldt dat in de sectoren Rijk, Defensie en (een deel van) Onderwijs de mogelijkheid om de werktijd te verminderen tegen inlevering van salaris (regeling Partiële Arbeidsparticipatie voor Senioren, PAS) wordt gewijzigd zodat ook deeltijders daar gebruik van kunnen maken. Bij Onderwijs, Gemeenten en Politie wordt gewezen op of worden afspraken gemaakt over het verder ontwikkelen van een volwaardig seniorenbeleid. Bij de Rechterlijke Macht wordt (onder voorwaarden) per 1 januari 1994 aangesloten bij de PAS-regeling van de sector Rijk.

### *Arbeidsmarktbeleid*

Maatregelen gericht op het voeren van arbeidsmarktbeleid zijn specifiek gericht op de sectoren (maatwerk). In de sector Rijk worden bijvoorbeeld afspraken gemaakt over het opstellen van een notitie over het werkgelegenheidsbeleid waarin onder meer aan de orde komen: sectorale middelen voor arbeidsmarkt en opleidingen (A&O-middelen), functiesplitsing, arbeidsduurverkorting, het voorkomen van gedwongen ontslagen en uitstroom naar wachtgeldregelingen.

Zowel bij het Rijk, Onderwijs als bij Defensie zullen werknemers met een zogenaamde 'leer-arbeidsovereenkomst' geen zakgeld meer ontvangen, maar salaris. Bij Onderwijs wordt gestreefd naar het laten instromen van laag of niet-geschoolde allochtonen bij instelling voor onderwijs en onderzoek. Bij Politie wordt beleid ontwikkeld om de arbeidsparticipatie van gehandicapten te bevorderen, evenals voor de instroom van langdurig werklozen. Bij de Provincies is afgesproken dat tenminste 90% van de A&O-middelen lokaal wordt besteed aan arbeidsmarktmaatregelen.

### *Conclusies*

Ten aanzien van de onderwerpen in de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten in de periode 1993-1995 kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- de onderwerpen in de sectoren zijn in belangrijke mate dezelfde.  
Een voorbeeld is het thema van het terugdringen van het beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen;
- de afspraken ten aanzien van zorgverlof bij calamiteiten zijn in hoge mate dezelfde;
- er zijn verschillen in afspraken over andere vormen van verlof;
- in alle regelingen is het recht op deeltijdwerk opgenomen;
- in een aantal overeenkomsten worden afspraken gemaakt over (aanvullend) seniorenbeleid;
- arbeidsmarktmaatregelen zijn in alle sectoren specifiek op de sector gericht. Daarbij zijn verschillen in thema's waarneembaar.



### *Conclusie 1993-1995*

De onderwerpen in de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten zijn in deze periode veelal hetzelfde. De manier waarop aan die onderwerpen invulling gegeven wordt verschilt per sector.

### **1995-1999**

De tweede periode loopt van 1 april 1995 tot 1 januari 1999.

#### *Sociale zekerheid*

In deze periode voltrekken zich belangrijke ontwikkelingen in de sociale zekerheid voor ambtenaren. De invoering van sectorale ziektekostenregelingen staat op de agenda. De instroom in de wachtgeldregeling is vanaf 1995 onder meer in de sectoren Rijk, Defensie en Onderwijs onder de loep genomen teneinde deze te reduceren en te komen tot een 'meer activerend' arbeidsmarktbeleid. Vanwege de invoering van een WAO-conforme regeling is in de sector Rechterlijke Macht de verplichting tot ziekmelden geïntroduceerd en de mogelijkheid tot ontslag na 24 maanden arbeidsongeschiktheid. Bij de Provincies is overeenstemming bereikt over wijzigingen in de regelingen bij ziekte en werkloosheid. Bij de Waterschappen is in het kader van de OOW-operatie per 1 januari 1998 de regeling bovenwettelijke aanspraken bij werkloosheid van kracht geworden.

#### *Verlof, arbeidsduur en flexibele arbeidstijden*

Belangrijk onderwerp in de overeenkomsten in deze periode zijn maatregelen gericht op herverdeling van arbeid door arbeidsduurverkorting en flexibilisering van arbeidsrelaties en arbeidstijden.

Bij Onderwijs wordt in 1996 een regeling calamiteitenverlof ingevoerd. Voor de decentrale subsectoren wordt op sectorniveau aanbevolen ook zo'n regeling te treffen. Na 1998 wordt de algemene arbeidsduur op grond van eerdere afspraken verkort (vergelijkbaar met andere sectoren: 36-urige werkweek). De arbeidsduurverkorting wordt binnen de subsectoren verschillend ingevuld, al dan niet in combinatie met seniorenbeleid.

In de sector Rijk wordt een werkweek van 36 uur ingevoerd. De mate van herbezetting wordt per departement bekeken. Varianten voor de invulling (bijvoorbeeld 4 dagen werken van 9 uur) worden mogelijk. In combinatie hiermee wordt een aanzet gegeven om overwerk te verminderen. Bij het Rijk is de regeling ouderschapsverlof na 1997 aangepast teneinde meer mensen van de regeling gebruik te kunnen laten maken. Dat geldt ook voor de Rechterlijke Macht. Bij de Rechterlijke Macht is eveneens een 36-urige werkweek ingevoerd. Ook bij de sector Provincies wordt een 36-urige werkweek ingevoerd (1 oktober 1997). De invulling geschiedt op lokaal niveau, en het opsparen van



uren wordt daarbij mogelijk. Herbezetting is wenselijk, maar een zaak van het provinciale niveau.

Bij Defensie wordt in 1996 onderzoek gedaan naar de introductie van flexibele arbeidsrelaties in combinatie met herverdeling van arbeid. Diverse vormen van (buitengewoon) verlof (zoals ouderschapsverlof) worden geactualiseerd of afgeschaft. In sector Politie is in 1996 onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om een 36-urige werkweek in te voeren. Die is per 1 oktober 1998 ingevoerd in combinatie met een versobering van een aantal verlofmogelijkheden.

Bij de Provincies zijn de mogelijkheden voor verlof vereenvoudigd. De regeling bijzonder verlof bij de Waterschappen geeft onder meer recht op palliatief verlof.<sup>98</sup> De regeling is echter niet door alle Waterschappen ingevoerd (vrijheid op lokaal niveau). Verder is in de overeenkomst 1997-1999 de mogelijkheid gecreëerd verlof te kopen (maximaal zes dagen), met een spaarmogelijkheid. Bij de Gemeenten is per 1 januari 1997 een 36-urige werkweek ingevoerd. Een spaarvariant is daarbij mogelijk evenals varianten bij de invulling ervan (4 dagen van 9 uur). Er wordt studie gedaan naar betaald ouderschapsverlof. Alle verlofvormen zijn in beeld gebracht en aangepast hetgeen onder meer leidt tot een verhoging van de vergoeding voor studiefaciliteiten.

<sup>98</sup> *Het verzorgen en verplegen van een familielid.*

#### *Deeltijd en seniorenbeleid*

Bij Onderwijs zijn in de vorige overeenkomst afspraken gemaakt om deeltijdwerk te bevorderen. Het daarop gerichte beleid wordt in de jaren na 1995 voortgezet. Beleid ten aanzien van de invoering van flexibele pensionering wordt verder uitgewerkt (zie ook *verlof*). Na 1997 staat seniorenbeleid ook weer op de agenda van het sectoroverleg Rijk. De PAS-regeling wordt omgezet in een FPU-vergelijkbare regeling. Het aansprakenpakket blijft hetzelfde. De lijst met FLO-functies wordt opnieuw bekeken.

In de sector Defensie is voor de burgerambtenaren overeengekomen om een actief seniorenbeleid te voeren, en FLO-functies worden daarbij herzien. Bij de Politie is de regeling FLO vervangen door een Politie-FPU, ter aanvulling op de FPU voor het gehele overheidspersoneel. Er is een regeling partieel uittreden voor ouderen van kracht geworden. Bij de Rechterlijke Macht is in de laatste overeenkomst van deze periode onderzoek gestart naar samenhangend sociaal beleid voor ouderen. Bij de Provincies zijn afspraken gemaakt over seniorenbeleid, waarbij studie wordt gemaakt van twee keuzemodellen na invoering FPU. Per 1 januari 1996 kunnen werknemers bij de Waterschappen gebruik maken van een regeling voor seniorenbeleid. Bij de Gemeenten bestaat naast de volledige pre-VUT bij 60 jaar nu ook een deeltijdmogelijkheid. Het recht op deeltijdarbeid is ingevoerd.



### *Arbeidsmarktbeleid en kwaliteit van de arbeid*

In veel sectoren zijn in deze periode afspraken gemaakt over de groeiende problematiek op de arbeidsmarkt. De maatregelen zijn vooral sectorspecifiek ingevuld.

In de afspraken voor de periode 1996-1998 wordt bij de sector Onderwijs de arbeidsmarktproblematiek geagendeerd en staan de afspraken in het teken van het vergroten van de aantrekkelijkheid van het onderwijs. Ook de kwaliteit van de arbeid maakt daar onderdeel van uit. Er zijn specifieke (belonings-)maatregelen getroffen voor jonge leraren in de sectoren PO, VO en BVE.

Ook in de sector Rijk (1995-1997) staat het arbeidsmarktprobleem op de agenda. De werkgelegenheid zal in die tijd naar verwachting als gevolg van ombuigingstaakstellingen door het kabinet afnemen. Het afstoten van taken kan volgens sociale partners alleen samengaan met een vermindering van taken. Streven is het (in personen) handhaven van de werkgelegenheid. Na 1997 wordt nadrukkelijk gestreefd naar het laten instromen van jongeren in de rijksdienst.

Bij Defensie is eveneens aandacht voor de werkgelegenheidsproblematiek en het belang van het voorkomen van werkloosheid voor personeel (voorkomen instroom in sociale zekerheid). Er worden 200 tijdelijke bovenformatieve werkervaringsplaatsen geïntroduceerd. Bij de Politie is ruimte gemaakt voor personeel in het onderste segment van de arbeidsmarkt en zijn maatregelen genomen om de kwaliteit van de arbeid te bevorderen. Bij de Waterschappen is de aanbeveling opgesteld om te komen tot de invoering van beleid gericht op de instroom van nieuw en jong personeel.

In veel sectoren zijn in deze periode afspraken gemaakt over voorkeursbeleid voor allochtonen en soms ook voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten en gehandicapten (Gemeenten). Bij het Rijk en de Gemeenten zijn daarnaast mogelijkheden ontstaan om voor bepaalde categorieën hogere ambtenaren voor bepaalde duur afspraken te maken, met specifieke arbeidsvoorwaardelijke afspraken.

### *Loopbaan-, belonings- en personeelsbeleid*

In de sector Onderwijs is onderzoek gedaan naar een op het onderwijs (en wetenschappen) toegesneden systeem van functiewaardering en er zijn afspraken gemaakt over een onderzoek naar 'flexibele arbeidsrelaties' en de rechtpositionele gevolgen daarvan. In combinatie daarmee is gekeken naar de mogelijkheden voor de invoering van 'fasen' in de loopbaan, bijvoorbeeld in het primair onderwijs (PO).



Bij het Rijk zijn in 1995 afspraken gemaakt om de mogelijkheden van individuele beloningsvarianten te vergroten. Dit in het kader van een modernisering van het beloningsbeleid en herziening van de salarisstructuur (BBRA), evenals 'het toegroeien naar een Algemene Bestuursdienst (ABD)'. Na 1997 versterkt de aandacht voor modernisering (differentiatie en flexibiliteit) in beloningsbeleid (vereenvoudiging bewust belonen, uitbetaling vakantie-uren).

Defensie introduceert per 1 januari 1998 een vouchersysteem. Werknemers krijgen het recht op onderwijs. De mogelijkheden voor flexibele beloning zijn met de overeenkomst 1997-1999 voor militairen en burgers gelijkgetrokken en afgestemd op de fiscale mogelijkheden. Politie-ambtenaren hebben per 1 juli 1997 een nieuwe salarisstructuur gekregen (modernisering).

Bij de Rechterlijke Macht is in 1996 onderzoek gedaan naar de salarisstructuur en zijn in de overeenkomst 1997-1999 afspraken gemaakt over een onderzoek naar de kwalitatieve en kwantitatieve verhoudingen in functiestructuur en functieopbouw. Bij de Rechterlijke Macht is voor 1998 de mogelijkheid gecreëerd om vakantie-uren op verzoek uit te laten betalen. Bij de Provincies is gewerkt aan een nieuw bezoldigingssysteem in combinatie met een nieuw systeem voor beoordelen. Bij de Gemeenten is een meer evenwichtig opgebouwde salarisstructuur ingevoerd. Bij de Waterschappen is de regeling studiefaciliteiten vereenvoudigd en enigszins versoepeld (terugbetalingsverplichting).

#### *Arbeid en zorg*

In deze periode komt het thema van het combineren van arbeid en zorgtaken in verschillende overeenkomsten terug. Het karakter van die afspraken is vooral verkennend van aard. Bij Onderwijs wordt in 1996 bijvoorbeeld een regeling calamiteitenverlof ingevoerd. Voor 1996 is in de sector Onderwijs extra geld beschikbaar gesteld voor kinderopvang.

#### *Overig*

In de sector Rijk wordt na 1995 meer vrijheid geboden om de werktijdenregeling aan te passen aan de situatie per departement. Verder is in de sector Rijk aangegeven dat gesproken zal worden over zaken die de arbeidsvoorwaardenvorming aangaan, zoals het streven naar een kaderstellend karakter van het sectoroverleg, de relatie OR-GO, de positie van kerndepartementen, agentschappen en zbo's en de ontwikkeling van de ABD. Het streven is de inhuur van externen bij de taakuitvoering te verminderen. In de sector Rijk wordt het integriteitsbeleid na 1997 aangescherpt. Bij de Provincies is integriteitsbeleid met name gericht op het vermijden van belangenverstrengeling. Bij de sector Defensie is afgesproken (1997-1999) om de werkdruk te verminderen naar een acceptabel niveau (arbo).



### *Conclusies*

Ten aanzien van de onderwerpen in de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten in de periode 1995-1999 kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- de onderwerpen in het kader van de sociale zekerheid zijn in belangrijke mate dezelfde;
- arbeidsduurverkorting is een belangrijk thema. De mogelijkheden voor herbezetting worden per sector verschillend ingevuld;
- de keuzemogelijkheden voor invulling van de arbeidstijd ten gevolge van verkorting van de arbeidsduur verschillen per sector. In enkele sectoren zijn spaarvarianten geïntroduceerd;
- de verlofregelingen zijn in veel sectoren vereenvoudigd, soms leidt dit tot verruiming van verlofmogelijkheden, soms tot versoering;
- seniorenbeleid blijft een belangrijk onderwerp, en wordt per sector verschillend ingevuld;
- arbeidsmarktbeleid verschilt sterk per sector. Afspraken met betrekking tot de werkgelegenheidsproblematiek nemen in aantal toe;
- systemen van belonen en beoordelen en de salarisstructuur worden in veel sectoren gemoderniseerd en de flexibiliteit bij de toepassing ervan vergroot;
- in enkele sectoren wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren;
- integriteitsbeleid en werkdruk komen als thema slechts sporadisch voor.  
Dat geldt in mindere mate voor maatregelen gericht op de bestrijding van ziekteverzuim.

### *Conclusie 1995-1999*

De onderwerpen in de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten zijn in deze periode veelal hetzelfde. De manier waarop aan die onderwerpen invulling gegeven wordt verschilt per sector.

### *1999-2001*

De laatste periode loopt van 1 januari 1999 tot 1 januari 2001. De nieuwe sectoren in het Onderwijs (HBO, WO en Onderzoeksinstituten per 1 januari 1999) zijn hierin meegenomen.

### *Sociale zekerheid, preventie en reïntegratie*

Een sterk in belang toegenomen thema is de terugdringing van het gebruik van regelingen voor sociale zekerheid. Het onderbrengen van het overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen (OOW) blijft een belangrijk thema in alle sectoren.

In het Onderwijs zijn afspraken gemaakt over reïntegratie van arbeidsongeschikten en langdurig zieken en over het terugdringen van het ziekteverzuim. De sector Rijk streeft naar intensivering van beleid gericht op



preventie en reïntegratie. In de Gemeenten krijgt reïntegratie van wachtgelders, arbeidsongeschikten en arbeidsgehandicapten steeds meer aandacht. In de sector WO zijn afspraken gemaakt over terugdringen van ziekteverzuim en instroom in de WAO. Over werkdruk hebben de Onderzoeksinstituten bijvoorbeeld met de HBO-Raad en de VSNU (sectorale werkgeversorganisaties) een deel arboconvenant afgesloten. Dit ziet toe op vermindering van ziekteverzuim ten gevolge van psychische werkbelasting en de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Bij de Waterschappen wordt per 1 juli 2000 een inventarisatie aanbevolen naar de mate waarin sprake is van werkdrukproblemen. Enkele sectoren zoeken de mogelijkheden uit om een collectieve ziektekostenverzekering in te voeren. De Rechterlijke Macht heeft aansluiting gezocht bij de sector Rijk. Ziekteverzuim (-begeleiding) is in een aantal sectoren een onderwerp in de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten.

### *Verlof*

In enkele sectoren wordt gekeken of de (aanspraken op) verlofregelingen vereenvoudigd of geïntegreerd kunnen worden. Bij Defensie is het ook voor militairen (naast burgers) mogelijk geworden gebruik te maken van betaald ouderschapsverlof. Bij het Onderwijs is de deelname aan spaarverlofregelingen gestimuleerd. De sector kent geen betaald ouderschapsverlof. Bij Defensie is de regeling buitengewoon verlof vereenvoudigd.

Bij het Wetenschappelijk Onderwijs is het recht op verlof bij zorg, calamiteiten en ouderschap vastgelegd. Bij de sector Rijk is naast andere vormen van verlof de aandacht gevestigd op de mogelijkheden van palliatief verlof (al dan niet met behoud van bezoldiging en al dan niet onder voorwaarden). In de sector Onderzoeksinstituten wordt gekeken naar de mogelijkheid om adv op te sparen voor diverse doeleinden en naar de mogelijkheid van een geïntegreerde regeling van arbeidsduur, werktijden en verlof. Dit om tegemoet te komen aan de wens van flexibilisering en het combineren van arbeid en zorgtaken (zie *arbeid en zorg*).

### *Seniorenbeleid*

In veel overeenkomsten zijn afspraken gemaakt over het stimuleren van de arbeidsparticipatie van ouderen. Die zijn vaak gericht op het behouden van oudere werknemers voor de arbeidsorganisatie, voornamelijk in deeltijd. In de sector Rijk is bijvoorbeeld de PAS-regeling geflexibiliseerd en de PAS bij 61 jaar afgeschaft. Het aantal FLO-functies (Functioneel Leeftijdsonslag) is verminderd. Er wordt een actief leeftijdsgericht personeelsbeleid gevoerd met de nadruk op mobiliteit, scholing en begeleiding. De ontslagleeftijd voor militairen bij Defensie is verhoogd en er zijn afspraken gemaakt over de ontwikkeling van een volwaardig, modern seniorenbeleid. In de sector Gemeenten zijn afspraken gemaakt om een flexibele regeling in te voeren die de seniorenregelingen vervangt.



In 1998 is de FPU Gemeenten ingevoerd. Bij de Gemeenten zijn in 2000 afspraken gemaakt ter bevordering van de 'employability' van oudere werknemers. Bij de Politie is een structurele regeling voor ouderenbeleid ingevoerd per 1 januari 2001 (vervallen FLO en invoering nieuwe regeling flexibele pensionering). Bij de Provincies geldt per 1 oktober 2000 een nieuwe seniorenregeling en is een lokaal leeftijdsbewust personeelsbeleid afgesproken. Bij het HBO wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn om de arbeidsparticipatie van ouderen te vergroten. In het Wetenschappelijk Onderwijs is een seniorenregeling van kracht, die ruimte laat voor oplossingen op lokaal niveau. Ook bij de Onderzoeksinstellingen is naast de FPU een seniorenregeling van kracht.

#### *Arbeidsmarktbeleid*

Maatregelen gericht op het voeren van een arbeidsmarktbeleid zijn specifiek gericht op de sectoren (maatwerk). Er komt meer aandacht voor specifieke wervingstrajecten per sector. Niet in alle overeenkomsten zijn voorbeelden te vinden van maatregelen gericht op het bevorderen van de instroom van allochtonen en vrouwen naar hogere functies. Dat geldt ook voor beleid gericht op arbeidsgehandicapten. Bij de sector Rijk en het HBO is dat bijvoorbeeld wel het geval. In enkele arbeidsvoorwaardenovereenkomsten wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan mobiliteit van het personeel, teneinde de organisatie flexibeler en het personeel beter inzetbaar te maken (bijvoorbeeld in de sector Rijk). De toenemende spanningen op de markt van vraag en aanbod van personeel leidt tot de instelling van de eerder genoemde commissie van Rijn.

#### *Individuele arbeidsvoorwaarden/verlengen arbeidstijd*

Keuzemogelijkheden in arbeidsvoorwaardenpakketten nemen een belangrijke plaats in bij de laatste arbeidsvoorwaardenovereenkomsten. Werknemers kunnen vaak kiezen uit het inzetten van extra gewerkte uren voor de uitbetaling in geld, of voor besteding aan andere arbeidsvoorwaarden als een pc of het opsparen ervan voor verlof of kinderopvang. Tijd en geld kunnen steeds vaker uitgewisseld worden. In alle sectoren zijn daartoe in deze periode afspraken gemaakt.

Een voorbeeld is het op individuele basis verlengen van de arbeidstijd zoals de mogelijkheden die rijksambtenaren krijgen om meer (tot 100 uur per jaar) of minder (tot 80 uur per jaar) te gaan werken, onder behoud van de 36-urige werkweek. Defensie biedt een zelfde soort mogelijkheid bij een 38-urige werkweek. Bij Onderwijs kunnen adv-uren worden ingeleverd, die in de vorige periode werden ingevoerd. Ook in het HBO en WO zijn keuzemogelijkheden gecreëerd ten behoeve van geld of andere arbeidsvoorwaarden. Bij de Gemeenten is in 1999 een cafetariamodel ingevoerd en zijn mogelijkheden gecreëerd voor bepaalde groepen personeel om langer te werken (per jaar een 40-urige werkweek afspreken). In april 2000 is bij het HBO overeenstemming bereikt over een keuzemenu arbeidsvoorwaarden.





De arbeidstijd bij de Waterschappen is vanaf 1 januari 2001 gemiddeld 37 uur per week. De Waterschappen rapporteren over de mate waarin herbezetting heeft plaatsgevonden. Ook is onderzoek gestart naar verdere vormen van flexibilisering van de arbeidsduur. De keuzemogelijkheden worden vanaf 1 januari 2001 vergroot. Bij de Onderzoeksinstellingen is een experiment gehouden met Arbeidsvoorwaarden op Maat (AVOM) en is op 1 januari 2001 een 'arbeidsvoorwaardenkeuzesysteem' ingevoerd. In het Onderwijs is men van mening dat modernisering van de arbeidsvoorwaarden een belangrijke bijdrage kan leveren aan het aantrekkelijk maken van het beroep van leraar en een versterking van de positie van de sector op de arbeidsmarkt (zie verder *arbeidsmarkt*). Dat geldt ook voor de sector WO, waar men voor modernisering desnoods bereid is het privaatrecht als basis te kiezen om zo meer maatwerk mogelijk te maken. Bij de Onderzoeksinstellingen kent men een werkweek van 37 uur, en wordt gekeken naar mogelijkheden om die op individuele basis te verlengen.

Het vergroten van de individuele keuzemogelijkheden in de arbeidsvoorwaarden wordt in alle sectoren gezien als een belangrijke ontwikkeling. In de overeenkomsten die in deze periode gesloten zijn, worden daartoe overal afspraken gemaakt. Partijen zien deze vorm van maatwerk over het algemeen als een eerste stap op weg naar vergaand maatwerk op het niveau van het individu.

#### *Loopbaan en -personeelsbeleid*

In veel sectoren zijn afspraken gemaakt over modern, integraal personeelsbeleid en scholing, opleiding en vorming. In de sector Defensie en Onderwijs is gesproken over vernieuwing van het personeelsbeleid. In de sector Rijk wordt 'diversiteitsbeleid' gevoerd, gericht op een personeelsbestand dat een afspiegeling (naar leeftijd, sexe en etniciteit) vormt van de samenleving. Verder wordt geïnvesteerd in een eigentijds en aantrekkelijk opleidings- en loopbaanbeleid. Bij de Provincies is meer aandacht gekomen voor loopbaan, mobiliteit en scholing. Bij het HBO wordt integraal personeelsbeleid als noodzakelijk voorwaarde gezien voor het verbeteren van de kwaliteit van de arbeid. Loopbaanontwikkeling is ook in het WO een centraal element.

Bij een groot aantal sectoren wordt het personeels- en loopbaanbeleid begeleid door (varianten op) het personeelsgesprek. Evaluaties, beoordeling en toekomstplannen zijn allen onderdeel van een jaarlijks terugkerend gesprek waarbij op basis van gezamenlijkheid een persoonlijk ontwikkelingsplan wordt besproken en vastgesteld.

Steeds vaker zijn (bijvoorbeeld bij Provincies, Onderzoeksinstellingen, Defensie, WO, Waterschappen en Rijk) thema's te vinden die verwant zijn aan (onderzoek naar) vormen van extra (individuele) beloning (prestatiebeloning). Bij de Provincies bijvoorbeeld is het streven om te groeien naar 5% gedifferentieerd belonen van de totale loonsom. De sector Rechterlijke Macht



wacht de resultaten van de experimenten met flexibele beloning bij het Rijk af en bespreken dan of dit ook voor de Rechterlijke Macht wenselijk is. In het HBO zijn afspraken gemaakt over versterking van de 'emplooibaarheid' en flexibiliteit. Instellingen besteden 0,65% van de bruto loonsom aan LKD-beleid (leeftijdsbewust personeelsbeleid, kwaliteitsbeleid en doelgroepenbeleid). Bij de Gemeenten zijn afspraken te vinden over een 'persoonlijk ontwikkelingsplan' in het kader van loopbaanontwikkeling en bijscholing.

In de overeenkomsten zijn afspraken te vinden over het in het kader van de wet Flexibiliteit en Zekerheid vergroten van de waarborgen van flexibel en tijdelijk aangesteld personeel. Bij de sector Rijk is het thema van de integriteit van het overheidspersoneel belangrijk.

<sup>99</sup> De Wet Arbeid en Zorg is recentelijk (2001) door de Tweede Kamer aangenomen en verruimt diverse vormen van verlof.

#### *Arbeid en zorg<sup>99</sup>*

Onder meer bij het Rijk, Waterschappen, Defensie en Onderwijs zijn in deze periode afspraken gemaakt over (verruiming van de beschikbare middelen ten behoeve van) kinderopvang. Verbetering van de mogelijkheden van kinderopvang is een voorbeeld van een maatregel die is gericht op het verbeteren van de combinatiemogelijkheden tussen arbeid en zorg (zie ook *verlof*). Een ander voorbeeld is de mogelijkheid voor loopbaanonderbreking op grond van de wet Financiering Loopbaanonderbreking (Gemeenten, Defensie).

#### *Conclusies*

Ten aanzien van de onderwerpen in de derde en laatste periode kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

- de thema's in het kader van de (terugdringing van het beroep op) sociale zekerheid zijn nagenoeg dezelfde;
- arboconvenanten en ziekteverzuim vormen een (betrekkelijk nieuw) thema, dat in bijna alle sectoren aan de orde komt (zie paragraaf 5.8.3);
- verlof is in alle sectoren een belangrijk onderwerp. Toepassing en herziening van verlofregelingen is maatwerk per sector;
- seniorenbeleid is een terugkerend thema in een meerderheid van de overeenkomsten. De invulling ervan verschilt per sector;
- de aandacht voor arbeidsmarktbeleid is fors vergroot. Arbeidsmarktmaatregelen worden in alle sectoren specifiek op de sector gericht;
- vergroting van de individuele keuzemogelijkheden in arbeidsvoorwaarden is een thema dat in hoog tempo aan belangstelling wint. Het staat in alle sectoren op de agenda, maar de keuzemogelijkheden verschillen per sector;
- vernieuwing van loopbaan- en personeelsbeleid is in veel sectoren een belangrijk thema. De invulling daarvan is maatwerk per sector;
- per sector wordt maatwerk geleverd ten aanzien van de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. Dominant daarbij is vooral de verruiming van mogelijkheden voor kinderopvang;
- de sectoren Rijk en Gemeenten maken over vrijwel alle thema's uitgebreide afspraken;



### *Conclusie 1999-2001*

De onderwerpen in de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten zijn in deze periode veelal hetzelfde. De manier waarop aan die onderwerpen invulling gegeven wordt verschilt per sector.

### *Conclusie secundaire arbeidsvoorwaarden 1993-2000*

De sectoren bevinden zich in verschillende stadia wat de agendering en invulling van de onderwerpen betreft. Sommige onderwerpen keren in de gehele onderzoeksperiode terug, zoals seniorenbeleid, normalisering sociale zekerheid (OOW) en sectorspecifiek arbeidsmarktbeleid. Veel onderwerpen vertonen onderling grote samenhang, zoals loopbaanbeleid met seniorenbeleid, vormen van verlof en koop- en verkoopmogelijkheden van verlof. Er zijn ook onderwerpen die belangrijk zijn voor een bepaalde periode: invoering van ouderschapsverlof en deeltijdwerk in de eerste periode, arbeidsduurverkortening en seniorenbeleid in de tweede en individuele keuzemogelijkheden en arbo in de laatste periode.

Geconcludeerd kan worden dat de onderwerpen in de onderzoeksperiode per sector nauwelijks variëren. Maatwerk bestaat uit het feit dat per sector verschillend invulling gegeven wordt aan de onderwerpen van de secundaire arbeidsvoorwaarden.

### 5.9.3 Nieuw thema: arbo

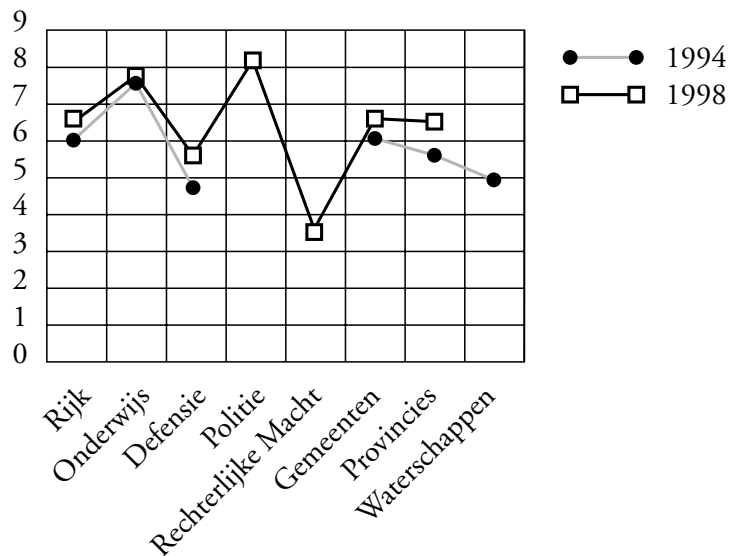
Recentelijk heeft een overigens niet nieuw onderwerp in belangrijke mate in aandacht gewonnen. Het is het thema van de arbeidsongeschiktheid en het ziekteverzuim. Het kabinet streeft naar intensivering van het arbobeleid teneinde het langdurig ziekteverzuim en het beroep op regelingen voor arbeidsongeschiktheid te verminderen. Het kabinet heeft daartoe geld beschikbaar gesteld: van 25 miljoen in 1999 tot 100 miljoen in 2002 (overheid en markt samen).<sup>100</sup>

Het kabinet wil de arbeidsomstandigheden bij bedrijven en overheden verbeteren en daarmee de preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid bevorderen. Een belangrijk deel van de middelen (ongeveer driekwart in 2002) wordt besteed aan de totstandkoming van zogenaamde *arboconvenanten* tussen overheid en sociale partners. De bedoeling is het thema arbeidsomstandigheden uiteindelijk een vaste plaats in de arbeidsvoorwaardenoverleggen te geven. Tussen arbeidsvoorwaardelijke onderwerpen en arbo is immers een relatie voorstelbaar: bijvoorbeeld tussen werkdruk, werktijd en loonvorming.

<sup>100</sup> *'Arboconvenanten nieuwe stijl: beleidsstrategie voor de komende vier jaar'. TK, 1999-2000, 26 375, nr.1.*

In het beleid omtrent arbo is maatwerk per sector het uitgangspunt. Werkgevers en werknemers moeten na het afsluiten van een convenant met de overheid per sector en per bedrijf zelf invulling geven aan het arbobeleid. Arboconvenanten op zich zijn niet nieuw, wel nieuw is dat aan de 'arboconvenanten nieuwe stijl' taakstellingen verbonden zijn, gerelateerd aan landelijke streefcijfers van de overheid. Die streefcijfers zijn onder meer geformuleerd voor zaken als tillen, werkdruk, RSI en geluid.

Bij de overheid zijn in de sectoren Onderwijs en Rijk arboconvenanten afgesloten. Voor de gehele onderwijssector is in november 2000 een overkoepelend convenant afgesloten. In de subsectoren zijn deelconvenanten overeengekomen. Deelconvenanten, bijvoorbeeld bij het voortgezet onderwijs, zijn onder meer gericht op intensivering van de ziekteverzuimbestrijding.



Figuur 21 Ziekteverzuim bij de overheid 1994, 1998

Bron: *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001: 55. In procenten. Niet alle cijfers zijn bekend. Onderlinge vergelijkingen en vergelijkingen met de marktsector zijn moeilijk te trekken, onder meer vanwege verschillen in berekeningswijze.*

Bij het Rijk is in april 2001 een convenant gesloten. Bij de Gemeenten en Defensie is een intentieverklaring getekend gericht op werkdruk, reïntegratie en agressie op het werk. De Waterschappen laten arbo over aan het lokale niveau en bij de Provincies is nog geen standpunt ingenomen. In de sectoren Politie, Rechterlijke Macht en Defensie zijn besprekingen gaande.

Geconcludeerd kan worden dat decentralisering in het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid een aanvulling gekregen heeft in het nieuwe onderwerp arboconvenanten. Invulling van het onderwerp arbo is maatwerk per sector.

#### 5.9.4 Conclusie over maatwerk

In de periode 1993-2000 varieert de contractloonontwikkeling per overheidssector. De onderwerpen van de secundaire arbeidsvoorwaarden variëren nauwelijks. Maatwerk bestaat uit het feit dat per sector verschillend invulling gegeven wordt aan de onderwerpen, gericht op sectorspecifieke omstandigheden. Decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheids personeel heeft een aanvulling gekregen in het nieuwe onderwerp arbo, dat eveneens sectorspecifiek ingevuld wordt.

### 5.10 Evaluaties nieuw overlegstelsel

Het functioneren van het nieuwe gedecentraliseerde overlegstelsel bij de overheid wordt door de sociale partners, verenigd in de ROP, in 1996 en 1999 geëvalueerd. Tot een eerste evaluatie wordt besloten bij de ondertekening van het protocol sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994. In juni 1999 wordt besloten een nieuwe evaluatie op te stellen. De rapporten hebben in beide gevallen de titel 'rapport inzake evaluatie sectorenmodel', in 1999 aangevuld met het jaartal. De rapporten zijn opgesteld in de werkgroep Evaluatie Sectorenmodel (EVAS) van de ROP en verschijnen respectievelijk in mei 1996 en december 1999. De opzet en indeling van de rapporten is in beide gevallen hetzelfde. Beide rapporten zijn overwegend positief over de invoering van het decentrale overlegstelsel in 1993. Maatwerk speelt daarbij een belangrijke rol: er is volgens de sociale partners steeds meer sprake van maatwerk in de arbeidsvoorwaarden voor overheids personeel.

<sup>101</sup> De reden voor deze vertraging is overwegend praktisch. Er is onvoldoende capaciteit beschikbaar op het ministerie van BZK: de samenstelling van het rapport van de commissie van Rijn (arbeidsmarktproblematiek collectieve sector) krijgt in dezelfde periode prioriteit (het rapport van deze commissie verschijnt in februari 2001).

Het kabinet neemt in de zomer van 1996 een standpunt in over het evaluatierapport van de sociale partners uit mei 1996. Over het evaluatierapport van de ROP van december 1999 is door het kabinet nog geen standpunt ingenomen. De verwachting op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is dat dit eind 2001, begin 2002 verschijnt.<sup>101</sup> Het kabinet zal uitvoerig ingaan op de onderwerpen die verband houden met normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheids personeel.

Achtereenvolgens worden besproken: de inhoud van de evaluatie door de sociale partners (ROP) van 1996, het kabinetsstandpunt daarover en de inhoud

van de evaluatie door de sociale partners van 1999. Op het kabinetstandpunt van eind 2001, begin 2002 wordt vooruitgeblikt.

### 5.10.1 Evaluatie ROP 1996 en kabinetstandpunt

#### *Evaluatie ROP 1996*

In 1996 vinden de sociale partners, met drie jaar ervaring in het nieuwe overlegstelsel, het zinvol op de ingeslagen weg door te gaan. De Raad erkent dat het sectorenmodel nog in ontwikkeling is. Het model wordt door de sociale partners getoetst aan een aantal kernpunten:<sup>102</sup>

- het totstandkomen van maatwerk in de sectoren;
- het beter kunnen vervullen van de werkgeversrol;
- behoud van cohesie tussen en binnen sectoren.

<sup>102</sup> Deze zijn op hoofdlijnen ook richtinggevend voor de standpunten van het kabinet.

De overeenkomsten die in de periode 1993-1996 tot stand gekomen zijn, getuigen volgens de sociale partners, verenigd in de ROP, in veel opzichten van maatwerk. Daarnaast levert het feit dat de beleidsvorming voor arbeidsvoorwaarden, de onderhandelingen en de bedrijfsvoering door dezelfde organisatie aangestuurd worden, een bijdrage aan de kwaliteit van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Dit laat onverlet de bijzondere positie van de overheidswerkgever.

De rol van de overheidswerkgevers en de werknemersorganisaties is duidelijker geworden: de werkgeversrol kan beter onderscheiden worden van de rol als mede-wetgever. De SCO (werknemers) vindt dat de mate waarin de scheiding van de rol van werkgever en wetgever stand kan houden, afhankelijk blijft van politieke besluitvorming (de werkgever is ook begrotingswetgever). Ze vinden dat het overleg niet op voorhand belast mag worden met bezuinigingstaakstellingen vanuit politieke overwegingen. Dat belemmert vrije onderhandelingen en doet afbreuk aan het scheiden van de verantwoordelijkheden. Het VSO (werkgevers) vindt het niet bijzonder dat taakstellingen op grond van financiële motieven geformuleerd worden.<sup>103</sup>

<sup>103</sup> Partijen stellen vast dat er wel verschillen tussen de sectoren zijn in die zin dat een aantal sectoren in staat is zelfstandig middelen te genereren.

Het behouden van cohesie tussen en binnen sectoren gaat over acceptatie van verschillen tussen de sectoren, ontstaan door maatwerk, en een grotere betrokkenheid van de sectoronderdelen bij het beleid (cohesie). Daarbij blijft behoefte bestaan aan coördinatie en afstemming: via VSO, SCO en ROP (zie paragraaf 5.5).



Behalve 'kernpunten' onderscheidt de ROP in zijn evaluatie van het sectorenmodel uit 1996 een aantal relevante deelaspecten, die eveneens overwegend positief beoordeeld worden:

- aantal sectoren;
- lokalisering;
- representativiteit;
- overeenstemmingsvereiste;
- geldigheidsduur cao-afspraken;
- domeinafbakening.

De ROP constateert dat het aantal sectoren voldoet, maar dat het niet een voor de toekomst onveranderbaar gegeven is. Lokalisering is in het nieuwe overlegsysteem mogelijk, maar aan de ROP moet advies gevraagd worden 'om desintegratieverschijnselen te voorkomen' (behoud van cohesie). De Raad kan zwaarwegende bezwaren kenbaar maken. Het overeenstemmingsvereiste blijft bij lokalisering van toepassing. Lokalisering heeft in 1996 alleen nog bij de Academische Ziekenhuizen plaatsgevonden.

De representativiteit van overheidswerkgevers en overheidsvakbeweging is van wezenlijk belang omdat de gedachte is dat overleg en besluitvorming dan door alle betrokkenen gedragen wordt. Bij de representativiteit van de sectorwerkgevers is een aandachtspunt dat afspraken over de pensioenregeling in de ROP gemaakt worden, maar dat niet alle bij het Abp aangesloten instellingen in de ROP vertegenwoordigd zijn (omdat ze niet deel uitmaken van het VSO). Van werknemerszijde wordt onderhandeld door of namens de centrales van overheidspersoneel, op centraal niveau en op sectoraal niveau (behalve bij de rechterlijke macht en bij defensie aangevuld met enkele verenigingen). De centrales worden geacht representatief te zijn (paragraaf 5.5.1.).

Het overeenstemmingsvereiste is volgens de sociale partners (1996) een goede manier gebleken om tot open en reëel overleg te komen: het is een waarborg voor marktconforme verhoudingen tussen partijen. Bij de overheid is geen sprake van onderhandelingsvrijheid, zoals dat in de marktsector wel het geval is (een contract met één vakbond). De wederzijdse overlegverplichting bij de overheid komt door het fundamentele verschil tussen het 'publiekrechtelijk vaststellen' en 'privaatrechtelijk overeenkomen' van de ambtelijke rechtspositie. Het VSO meent dat dit fundamentele verschil op zichzelf geen belemmering is om tot bindende afspraken met een minderheid van de centrales te komen. De centrales (SCO) menen echter dat het overeenstemmingsvereiste het maken van afspraken met een minderheid van de centrales in de weg staat (immers: vastleggen van het overeenstemmingsvereiste in regelgeving, en van de positie van de centrales, geldt als ondersteuning voor de werking van het overeenstemmingsvereiste). De centrales houden vast aan de meerderheidsregel bij het overeenstemmingsvereiste.



Een ander verschil tussen overheid en markt dat in de evaluatie aan de orde komt, is dat arbeidsvoorwaardenregelingen voor overheidspersoneel voor onbeperkte tijd geldig zijn. In de marktsector heeft een cao een beperkte geldigheidsduur. De ROP meent dat het aan sociale partners op sectorniveau is om bepaalde arbeidsvoorwaardelijke afspraken tijdelijk of structureel te regelen.

Domeinafbakening, als laatste deelaspect, gaat over het onderscheid tussen onderwerpen die op centraal niveau en onderwerpen die op sectoraal niveau aan de orde komen. De evaluatie van de sociale partners in 1996 gaat tenslotte in op taken en functioneren van de ROP (paragraaf 5.5.2).

De sociale partners verenigd in de ROP zijn in 1996 overwegend positief over het functioneren van het sectorenmodel.

### ***Kabinetstandpunt 1996***

Minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal informeert de Tweede Kamer op 10 juli 1996 over de evaluatie van het sectorenmodel door de sociale partners en over het kabinetstandpunt.<sup>104</sup> Het kabinet onderschrijft de algemene conclusie van de ROP dat met het sectorenmodel binnen een sector mogelijkheden geschapen zijn om op de sector toegespitste primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden overeen te komen (maatwerk). Het kabinet vindt dat het tijdsbestek waarin ervaringen opgedaan zijn met het sectorenmodel nogal gering is om vergaande conclusies te trekken over de werking ervan. Het kabinet ziet echter geen reden om tot grote wijzigingen te komen.

Daarmee wordt de weg vrijgemaakt om de Overeenkomst inzake de ROP te ondertekenen (paragraaf 4.7.5). Het kabinet machtigt de werkgevers in de rijkssectoren om de overeenkomst te ondertekenen, maar maakt een voorbehoud ten aanzien van twee punten: de regiefunctie van het kabinet en nader overleg met de ROP over een aantal onderwerpen.

De regiefunctie van het kabinet heeft betrekking op zijn verantwoordelijkheid voor het voorzieningsniveau. Bij het kunnen waarmaken van die regiefunctie gaat het onder meer om het verschaffen van zo groot mogelijke duidelijkheid aan de sectorwerkgevers over de doelstellingen van het kabinet. Anderzijds moeten de sectorwerkgevers het kabinet zo goed mogelijk informeren. In overleg met de sectorwerkgevers wil het kabinet hierover nadere afspraken maken. De minister vindt, op grond van de conclusies van de ROP, nader overleg met de Raad noodzakelijk over:

- de gevolgen van lokalisering en de verantwoordelijkheid van het kabinet voor het voorzieningsniveau (regiefunctie): er moeten objectieve maatstaven komen, waaraan een voorstel voor lokalisering getoetst kan worden;<sup>105</sup>

<sup>104</sup> Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 10 juli 1996.

<sup>105</sup> Deze criteria worden door de ROP opgesteld. Het kabinet vult deze criteria later aan, omdat de ROP marginaal toetst en geen verantwoordelijkheid heeft voor het voorzieningsniveau.

De aanvulling van het kabinet bestaat uit een toets die betrekking heeft op deze regiefunctie.





- aanpassing van de regeling van het overeenstemmingsvereiste;
- representativiteit van de sectorwerkgevers en de werknemersorganisaties, met name op het punt van de pensioenen;
- de onbepaalde geldigheidsduur van arbeidsvoorwaardenregelingen;
- definitieve opheffing van het CGOA.

Het kabinet maakt verlenging van de Overeenkomst inzake de ROP, die voor één jaar gesloten kan worden, afhankelijk van voortgang op deze onderwerpen. Het kabinet wil ook dat de adviestaak van de ROP voor 1 januari 1997 heroverwogen wordt, in het kader van de dan voltooide herziening van het adviesstelsel. Omdat het tijdsbestek waarin ervaring met het nieuwe overlegstelsel is opgedaan beperkt is, vindt het kabinet het wenselijk in 1999 het functioneren opnieuw aan een evaluatie te onderwerpen.

### 5.10.2 Evaluatie ROP 1999 en kabinetsstandpunt

#### *Evaluatie ROP 1999*

Op 23 juni 1999 besluiten de sociale partners in de ROP, in lijn met de voorstellen van het kabinet, tot een nieuwe evaluatie van het overlegstelsel. Geconstateerd wordt, nu met zes jaar ervaring in het nieuwe overlegstelsel, dat 'de normalisering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid zich met het sectorenmodel over het algemeen nog steeds in positieve richting ontwikkelt: er is meer maatwerk in de diverse sectorale arbeidsvoorwaardenpakketten mogelijk; de werkgeversrol ontwikkelt zich steeds meer sectorspecifiek; er ontstaat als regel meer cohesie binnen de afzonderlijke sectoren' (ROP, evaluatie sectorenmodel 1999: 8).

Opnieuw wordt het sectorenmodel getoetst aan de hand van (dezelfde) kernpunten en (dezelfde) deelaspecten. Op hoofdlijnen komt de inhoud daarvan overeen met de evaluatie in 1996.

De Raad constateert (opnieuw) dat in veel opzichten sprake is van maatwerk en een grotere kwaliteit van het arbeidsvoorwaardenbeleid. De rol van de overheid als werkgever is in de sectoren voor het overheids personeel herkenbaar en de sectorwerkgevers zijn als zodanig aanspreekbaar. Bij de onderhandelingen per sector zijn ook de werknemersorganisaties herkenbaar. Er is sprake van een betere scheiding tussen de rol als werkgever en als wetgever. Op dit punt wordt niet meer, zoals in 1996, een apart standpunt door SCO en VSO opgenomen: partijen constateren dat de mate waarin de scheiding in verantwoordelijkheden als werkgever en als wetgever, afhankelijk blijft van politieke besluitvorming.

Over de cohesie binnen en tussen sectoren wordt in het evaluatierapport gemeld dat het sectorenmodel daaraan heeft bijgedragen en dat de betrokkenheid bij het arbeidsvoorwaardenbeleid sterk is toegenomen. Nieuw is de toevoeging dat 'elke sector op eigen wijze invulling geeft aan de gewenste cohesie'. De behoefte aan afstemming en coördinatie blijft ook in 1999 bestaan.

Bij de deelaspecten wordt de opvatting herhaald dat het aantal sectoren geen onveranderbaar gegeven is. De ontwikkelingen in de sector Onderwijs en Wetenschappen worden beschreven (zie paragraaf 5.4): 'de precieze uitwerking van de vraag wat de positie van de drie (sub)sectoren betekent voor het totale overlegmodel is nog een punt van bespreking tussen de sociale partners in de ROP (p. 11).

Bij de representativiteit zijn de opvattingen niet gewijzigd. Wel wordt aangegeven dat van de regel afgeweken kan worden dat de centrales representatief zijn: afwijking is mogelijk op het niveau van de sector en een individuele werkgever na overleg tussen de sociale partners. In 1996 kan van deze regel alleen nog 'in sommige sectoren' afgeweken worden. Het overeenstemmingsvereiste wordt nog steeds gezien als een goede manier om te komen tot open en reëel overleg: er is echter nog geen sprake van onderhandelingsvrijheid. VSO en SCO houden verschil van inzicht over de betekenis van het overeenstemmingsvereiste op dit punt (zie hoofdstuk 6).

De tekst ten aanzien van de geldigheidsduur van arbeidsvoorwaardelijke afspraken is hetzelfde: daar blijft het verschil met de marktsector. Op het terrein van de 'domeinafbakening' is voortgang geboekt: 'met de overeenkomst inzake de ROP en het opnemen van het overeenstemmingsvereiste in de diverse sectorale rechtspositieregelingen of anderszins in sectorale afspraken, is tevens een afbakening gegeven van onderwerpen waarover op centraal en/of sectoraal niveau wordt onderhandeld. Op een aantal terreinen, bijvoorbeeld die van de pensioenen, vindt hierover (nog) overleg plaats' (evaluatierapport sectorenmodel, ROP 1999: 12).

Over de adviestaak van de ROP wordt opgemerkt dat dit 'een punt van aandacht is': hoewel het kabinet in zijn standpunt van 1996 aangeeft dat deze taak heroverwogen kan worden, is het aantal adviesaanvragen, dat ook richting Star en/of SER gaat, toegenomen. De adviestaak is volgens de sociale partners bij de overheid 'nog niet uitgekristalliseerd'.

De sociale partners, verenigd in de ROP, zijn in 1999 opnieuw overwegend positief over het functioneren van het sectorenmodel.



### *Kabinetstandpunt 2001/2002*

Naar verwachting is het in 2001 of 2002 te verschijnen oordeel van het kabinet over het functioneren van het nieuwe overlegstelsel opnieuw positief. Deze verwachting is gebaseerd op de inhoud van de interviews in 2001 en op een door het ministerie van BZK ter beschikking gestelde conceptversie van de kabinetsevaluatie. De kabinetsevaluatie wordt onder meer gebaseerd op de inhoud van de evaluaties door sociale partners in 1996 en 1999 en het standpunt van het kabinet in 1996.

Het kabinet toetst het sectorenmodel waarschijnlijk aan de criteria, die ook de basis vormen voor het kabinetstandpunt van 1996 en waarop de inhoud van de evaluaties door de sociale partners onder meer gebaseerd is. Deze criteria van het kabinet voor beoordeling van het sectorenmodel zijn:<sup>106</sup>

- maatwerk in de arbeidsvoorwaarden en de financiering daarvan;
- creëren van een gelijkwaardige verhouding in het overleg (normalisering);
- behouden van voldoende coördinatie binnen en tussen sectoren (beheersbaarheid/regiefunctie).

Het kabinet vindt maatwerk belangrijk en zal lokalisering van arbeidsvoorwaardenoverleg binnen een sector niet blokkeren: niet alleen de ROP toetst een voornemen tot decentralisering (zie paragraaf 5.2), dat doet het kabinet zelf ook. De reden daarvoor is dat de ROP marginaal toetst en geen verantwoordelijkheid heeft voor het voorzieningsniveau. Mede daarom wordt aan de criteria die de ROP hanteert bij een voorstel voor verdere decentralisering door het kabinet in 1998 toegevoegd: het creëren van voldoende 'checks and balances' voor het efficiënt en effectief inzetten van de financiële middelen om zo, gegeven de 'outputdoelstellingen' van werkgevers, problemen bij de personeelsvoorziening te voorkomen. Deze 'checks and balances' zijn opgenomen in een toetsingskader: er moet sprake zijn van een meetbaar product of rendement (kwaliteit en kwantiteit), er moet sprake zijn (in enigerlei vorm) van outputfinanciering, er moet verslag gedaan kunnen worden aan kabinet en parlement over behaalde resultaten en er moet sprake zijn van alternatieve aanbieders.

Het oordeel van het kabinet over het sectorenmodel zal, zo is de verwachting, positief zijn: het kabinet zal net als in 1996 weinig aanleiding zien structuurveranderingen in het overlegsysteem door te voeren. De recente grote krapte op de arbeidsmarkt vormt overigens (op termijn) een goede basis om te beoordelen of maatwerk per sector ook in minder gunstige omstandigheden tot adequate antwoorden in de personeelsvoorziening leidt.

Het kabinet zal weinig aanleiding zien het overeenstemmingsvereiste aan te passen: in de praktijk is een situatie gegroeid waarbij niet alleen sprake is van overeenstemming met een meerderheid van de centrales van overheidspersoneel

<sup>106</sup> Brief van minister Dales van Binnenlandse Zaken van 18 april 1992. TK 21800 VII, 2.

(meerderheidsregel) maar dat per keer en per sector gekeken wordt of aan werknemerszijde voldoende draagvlak bestaat voor de af te sluiten arbeidsvoorwaardenovereenkomst.

Voor een goede informatievoorziening van het kabinet naar de sectorwerkgevers en vice versa (waarmaken van de regiefunctie), zal het kabinet vermoedelijk met concrete voorstellen komen in de richting van de sectorwerkgevers.

Het huidige voornemen voor lokalisering van de BVE-sector wordt reeds door het kabinet getoetst aan de hand van de criteria. Naar verwachting voldoet de BVE-sector aan alle vier criteria (inclusief het toetsingskader) en worden in de BVE-sector vanaf 1 januari 2003 zelfstandig arbeidsvoorwaarden- onderhandelingen gevoerd over primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden.

Ten aanzien van het functioneren van de ROP heeft het kabinet waarschijnlijk een voorkeur voor ontwikkeling in de richting van de Stichting van de Arbeid. Daarbij speelt de representativiteitsvraag van sectorwerkgevers bij de overheid een rol: andere werkgevers zouden ook tot de ROP kunnen toetreden. Het kabinet zal de taken van de ROP, misschien met uitzondering van de adviestaak, niet ingrijpend wijzigen.

### 5.10.3 Conclusie evaluaties nieuw overlegstelsel

Het oordeel van de sociale partners bij de overheid, verenigd in de ROP, over het nieuwe gedecentraliseerde overlegstelsel is in 1996 en 1999 overwegend positief. Dit geldt ook voor het oordeel van het kabinet in 1996, waarbij een voorbehoud gemaakt wordt ten aanzien van de regiefunctie van het kabinet en de voortgang van het overleg met de ROP op een aantal punten. Het kabinet zal naar verwachting in zijn nog te verschijnen standpunt een positief oordeel hebben over de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen voor het overheidspersoneel.

Geconcludeerd kan worden dat decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel heeft geleid tot een nieuw overlegstelsel dat door de actoren in het systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid (sociale partners en het kabinet) overwegend positief beoordeeld wordt.

## 5.11 Conclusies

Bij de overheid is vanaf 1993 sprake van decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel: de op het niveau van de centrale overheid geconcentreerde macht wordt verspreid over acht decentrale overheidssectoren. Het proces van decentralisering in de arbeidsverhoudingen heeft geleid tot acht overheidssectoren (inmiddels zijn het er twaalf) die sterk



van elkaar verschillen. Er zijn vijf rijkssectoren (Rijk, Politie, Onderwijs en Wetenschappen, Defensie en Rechterlijke Macht) en drie sectoren van medeoverheden (Gemeenten, Provincies en Waterschappen).

De belangrijkste motieven voor decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel zijn spreiding van de macht, decentralisering in de arbeidsverhoudingen in de marktsector, de wens van de overheidssectoren voor maatwerk in de arbeidsvoorwaarden - teneinde de arbeidsmarktpositie voor de sectorwerkgevers te verbeteren - en tenslotte de wens voor marktconformiteit in arbeidsvoorwaarden (materiële rechtspositie). In de marktsector is in de jaren negentig niet alleen sprake van decentralisering in de arbeidsverhoudingen, maar ook van centralisering. Dit is bij de overheid niet het geval.

Decentralisering leidt tot de behoefte aan coördinatie en afstemming in het arbeidsvoorwaardenbeleid. Daartoe zijn onder meer het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) en de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) opgericht. Decentralisering leidt ook tot de oprichting van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP), waarin de sociale partners (VSO en SCO) verenigd zijn. Deze Raad vervult in het nieuwe, gedecentraliseerde overlegstelsel een rol van betekenis.

Vanaf 1999 is sprake van verdere decentralisering binnen een van de acht decentrale overheidssectoren. Er ontstaan subsectoren in het onderwijs: de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden zijn gedecentraliseerd van het niveau van de sector naar het niveau van de subsector. De komende jaren zal dit proces van lokalisering doorgaan en leiden tot zelfstandig arbeidsvoorwaardenoverleg binnen een van deze subsectoren. Het proces van decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel heeft ook geleid tot een nieuw, geobjectiveerd systeem voor de financiering van de arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel. Dit systeem is redelijk marktconform. Bij de overheid is sprake van een unieke overlegcultuur. Decentralisering (en normalisering) in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel heeft geleid tot meer professionele onderhandelingen dan voorheen.

In alle sectoren worden in de onderzoeksperiode zo'n vier tot vijf sectorale overeenkomsten gesloten. Maatwerk in (pakketten van) arbeidsvoorwaarden voor overheidspersoneel komt tot uitdrukking in de inhoud van de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten die in de periode 1993-2000 in de sectoren gesloten worden. De primaire arbeidsvoorwaarden (contractloonontwikkeling) variëren in deze periode per sector. De cumulatieve contractloonontwikkeling in de sector Rechterlijke Macht is het laagst (15%) en in de sector Waterschappen het hoogst (bijna 20%). In de secundaire arbeidsvoorwaarden variëren de onderwerpen in de periode 1993-2000 nauwelijks. Maatwerk bestaat uit het feit dat per sector verschillend invulling



---

gegeven wordt aan deze onderwerpen. Decentralisering in de arbeidsverhoudingen heeft een aanvulling gekregen in het nieuwe onderwerp arboconvenanten. Invulling van dit onderwerp is maatwerk per sector.

Punten die aandacht behoeven bij de verdere vormgeving van het systeem van arbeidsverhoudingen zijn onder meer het feit dat niet alle secundaire arbeidsvoorwaarden in de marktsector in de referentie verwerkt zijn, de voorwaarden waaronder lokalisering plaatsvindt en de positie en het functioneren van de ROP.

Decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheids personeel heeft geleid tot een nieuw overlegstelsel dat door de actoren in het systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid (sociale partners en de overheid) overwegend positief beoordeeld wordt.









## 6.1 Inleiding

*Prime Minister* Tony Blair boekt bij de verkiezingen in juni 2001 een verpletterende en historische overwinning op zijn conservatieve opposenten. Op de website van de BBC is de *Queen's speech*, opgesteld door de tweede regering Blair, te beluisteren en te bekijken ([www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk)). In de *Queen's speech* presenteert de regering Blair zijn programma voor de komende jaren. De kern van dit programma zijn vergaande voorstellen voor hervorming van de publieke dienst: onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid. 'Reform lay at the heart of that programme', volgens de woordvoerder van de premier, 'reform of public services to ensure high standards, to ensure that public services are built around costumers and to ensure that the frontline in public services is put first'. De hervormingen gaan onder meer over grotere betrokkenheid van de private sector bij (het management van) de instellingen die verantwoordelijk zijn voor publieke dienstverlening.

De commentatoren van de BBC zijn van mening dat Blair in zijn tweede termijn echt kan laten zien wat hij waard is, door in de praktijk ook daadwerkelijk aan te tonen in hoeverre scholen en ziekenhuizen verbeteren. De Britse kiezers zullen een eventueel falen niet ongestraft laten. De overheidsvakbeweging in Groot-Brittannië heeft al laten weten kritisch te staan tegenover de plannen van New Labour. Vooral inmenging van private partijen in publieke instellingen is voor de overheidsvakbeweging moeilijk te verteren.

In Nederland ontbreekt op dit moment een samenhangende richtinggevende visie op de publieke dienst in Nederland. Dit geldt in ieder geval voor de arbeidsverhoudingen bij de overheid. Het arbeidsvoorwaardenbeleid is daarbij een belangrijk instrument voor de realisering van het gewenste voorzieningenniveau: zonder goede mensen geen goede diensten. De arbeidsverhoudingen in de publieke sector worden sinds jaar en dag stapje voor stapje vormgegeven. Een enkele keer wordt een samenhangende visie gepresenteerd, en in nog minder gevallen leidt dit ook tot de beoogde resultaten.

Voormalig minister van Binnenlandse Zaken, wijlen mevrouw Dales had een samenhangende visie op de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel. Zij werd daarbij geassisteerd door de schaakliefhebber Pont, topambtenaar op het ministerie en verantwoordelijk voor 'management en personeelsbeleid'. Het 'Grand Design' dat in samenspraak met de overheidsvakbeweging tot stand gekomen is, leidt in de jaren negentig tot resultaten op bijna alle deelterreinen die onderdeel van dit ontwerp zijn: het overlegstelsel bij de overheid lijkt steeds meer op het cao-systeem van de marktsector en het overeenstemmingsvereiste leidt tot een meer gelijkwaardige positie tussen overheid en overheidsvakbeweging, de (materiële) rechtspositie van de ambtenaren net zo goed en het centrale overleg, waar decennia lang veel macht geconcentreerd is,

wordt opgesplitst. Dat de sociale partners en het kabinet de feitelijke ontwikkelingen jaren later positief beoordelen, mag als onderstreping van de kracht van de visie gelden.

Net als Musil en Den Uyl niet aan de arbeidsverhoudingen voor het Nederlandse overheidspersoneel gedacht zullen hebben, zal dat voor Blair ook zo zijn. Toch zijn de voorstellen van zijn regering niet minder relevant voor onze publieke arbeidsverhoudingen (met inbegrip van de gezondheidszorg). Juist waar samenhang noodzakelijk is bij de vormgeving van het systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid, ontbreekt deze vaak. Nadat de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst, vermoedelijk als eerste, de organisatie van de overheid in verband brengt met de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel, is het Fortuyn die deze problematiek nader uitwerkt.<sup>107</sup> In 1995 wordt deze gedachte verder uitgewerkt voor de situatie waarin het arbeidsvoorwaardenoverleg verder gedecentraliseerd wordt van het sectorniveau naar een lager niveau (Becking en Fortuyn, ESB 1995). Fortuyn legt in publicaties vaker het verband tussen arbeidsvoorwaardenbeleid en de overheidsorganisatie. Maar de boodschap is steeds dezelfde: bij de ontwikkeling van de arbeidsverhoudingen in de publieke sector hoort een adequate organisatie van de overheidsdienst. Visie op arbeidsvoorwaardenbeleid en inrichting van de publieke dienst is een taak van de politiek waar het betreft de richtingbepaling van het overheidsbeleid. Dit draagt bij aan herstel van het primaat van de politiek.

<sup>107</sup> *Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (CHR), rapport 3, Den Haag 1980 (p. 203). Fortuyn in de bundel essays ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC). SDU Uitgeverij, 's-Gravenhage, 1989 (p. 131).*

De manier waarop (in de onderzoeksperiode) tegen de overheid aangekeken wordt, is veranderd. Dit heeft consequenties voor de rol die de overheid in het maatschappelijk verkeer vervult: het 'kapitalisme in plaats van de staat' van Albert. De overheid kan - moet? - bij het realiseren van sociaal-economische doelstellingen een andere rol vervullen: niet als alternatief voor de markt, maar als aanjager en facilitator van de markt. In de uitvoering van overheidstaken kan de discussie gestart worden, net als in het Engeland van Blair, in hoeverre private inmenging in (het management van) publieke instellingen gewenst is. De voorstellen van Blair anticiperen op de grotere diffusie, op meer terreinen dan alleen het arbeidsvoorwaardenbeleid, tussen overheid en marktsector. De politiek geeft richting en biedt visie: kapitalisme én de staat.

In deze slotbeschouwing wordt, op grond van de beschrijving, analyse en beoordeling van de ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000, getracht vooruit te kijken. De grenzen van decentralisering worden afgetast en gekeken wordt of een alternatief systeem van arbeidsverhoudingen ingevoerd kan worden. Tenslotte wordt de probleemstelling beantwoord: de vraag naar de toekomstbestendigheid van de decentralisering in de arbeidsverhoudingen bij de overheid.



De bevindingen in dit onderzoek geven alleszins aanleiding tot vooruit kijken: behalve gelijkshakeling met de marktsector op een aantal belangrijke onderdelen als het stakingsrecht, de medezeggenschap en delen van de materiële rechtspositie is bij de overheid het arbeidsvoorwaardenoverleg gedecentraliseerd naar het niveau van de acht sectoren. De eerste stappen in lokalisering worden in 1999 gezet in de sector Onderwijs en Wetenschappen: nieuwe sectoren zijn HBO, WO en Wetenschappelijke Onderzoeksinstituten. De vervolgstappen in lokalisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg worden naar verwachting per 1 januari 2003 gezet in de BVE-sector (subsector van Onderwijs).<sup>108</sup> Later volgen het primair onderwijs (PO) en het voortgezet onderwijs (VO). Wat dit betreft bevindt de ontwikkeling van het overlegstelsel zich in een experimentele fase en is denkbaar dat verdere decentralisering ook in andere overheidssectoren plaatsvindt.

<sup>108</sup> Ter herinnering: het gaat om de primaire arbeidsvoorwaarden (protocolonderwerpen): de secundaire arbeidsvoorwaarden zijn al vanaf 1996 verder gedecentraliseerd. De pensioenen blijven centraal in de ROP.

De vooruitblik in deze slotbeschouwing bestaat uit een aantal samenhangende onderdelen van de arbeidsverhoudingen bij de overheid, samengevat in de term *contractstelsel*.

## 6.2 Contractstelsel

Mijn opvattingen over de gewenste ontwikkelingen in de publieke sector zijn gebaseerd op de uitkomsten van dit onderzoek: een contractstelsel past bij een organisatie van de publieke dienst waarbij op resultaten gestuurd wordt.

De inrichting van het stelsel van arbeidsverhoudingen bij de overheid kan in vier opzichten verder vorm krijgen. Hoewel uitvoering van de aspecten niet onmogelijk lijkt, hangen de aspecten nauw met elkaar samen en vormen een logische vervolgstap op de resultaten van het proces van normalisering en decentralisering. Invoering van een contractstelsel betekent het realiseren van: marktconformiteit in de individuele rechtspositie voor ambtenaren (tweezijdige arbeidsovereenkomst), marktconformiteit in de collectieve rechtspositie (cao-stelsel) en de invoering van contracten bij de uitvoering van overheidszaken. Tenslotte maakt vernieuwing van de overheidsorganisatie deel uit van het contractstelsel.<sup>109</sup>

<sup>109</sup> De gedachte van een contractstelsel voor de individuele arbeidsverhouding en de collectieve rechtspositie is niet nieuw. Zie onder meer Rood (1989) en Sprengers (1998).

De eerste belangrijke vraag is wat de bijzondere status van ambtenaren rechtvaardigt. Een andere vraag is minstens zo belangrijk: welke vertaling krijgt het vraagstuk over de ambtelijke status in het arbeidsvoorwaardenbeleid? Om vast en zeker op de zaken vooruit te lopen: de ambtelijke status staat normalisering van het overlegstelsel en normalisering van de materiële rechtspositie op zich niet in de weg, maar kan los daarvan even goed opgeheven worden: een standpunt hangt af van de mate waarin men vindt dat de bijzondere positie van de overheid gevolgen moet hebben voor de ambtelijke aanstelling. De vertaling in het arbeidsvoorwaardenbeleid gaat over de



institutionele vormgeving van het overlegstelsel enerzijds en betekenis voor de materiële rechtspositie (arbeidsvoorwaarden) anderzijds. Op normalisering van andere aspecten van de rechtspositie, zoals ontslag en medezeggenschap, wordt hier niet ingegaan: hoofdstuk 4 voorziet daarin.

Invoering van een contractstelsel gaat ten eerste over het opheffen van de eenzijdigheid in de aanstelling van ambtenaren en, als consequentie, de totstandkoming van een tweezijdige *arbeidsovereenkomst* tussen overheidswerkgever en de ambtenaar, die dan, in formeel-juridische zin, een gewone werknemer is. Invoering van het contractstelsel heeft, ten tweede, betrekking op het opheffen van de eenzijdigheid bij de vaststelling door de overheid van het pakket arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren (overigens nadat daarover in onderhandelingen overeenstemming met de overheidsvakbeweging bereikt is). Het alternatief is invoering van het *cao-systeem* van de marktsector. Ten derde gaat het contractstelsel over de uitvoering van overheidsstaken op contractbasis en tenslotte over het in samenhang met de voorgaande punten vernieuwen van de publieke organisatie, onder meer door de introductie van prikkels tot efficiënt werken waaronder een goed werkend systeem van controle en evenwichtsbevorderende maatregelen ('checks and balances'). Het evenwicht bestaat uit een juiste balans tussen decentralisering en beheersing.

Het 'Grand Design' van Dales voor de arbeidsverhoudingen bij de overheid komt begin jaren negentig tot stand door een package-deal met de overheidsvakbeweging. Het 'Grand Design' bestaat uit een aantal samenhangende majeure onderwerpen met als doel de rechtspositie van ambtenaren gelijk te schakelen aan de marktsector (normalisering) en de arbeidsvoorwaardenvorming te decentraliseren naar het niveau van acht overheidssectoren (sectoralisatie).<sup>110</sup> De grenzen bij de processen van normalisering en decentralisering zitten in het woordje 'tenzij' van 'normalisering en decentralisering tenzij...'. Tenzij er aanleiding is de consequenties van de processen niet in volle omvang te willen accepteren. In de volgende paragrafen wordt gekeken waaruit die grenzen in de nabije toekomst (kunnen) bestaan.

<sup>110</sup> Ter herinnering: de onderwerpen van het 'Grand Design' zijn decentralisering van de overlegstructuur, normalisering sociale zekerheid, normalisering pensioenen, invoering marktconforme medezeggenschap en privatisering van het onafhankelijke Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheid (CAOP), in die tijd onder meer secretariaat van het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA), de Advies- en Arbitragecommissie (AAC) en de 'sectoroverleggen'.

### 6.3 Tweezijdige arbeidsovereenkomst

In het boek 'Ambtenaren in het jaar 2000', dat in 1989 verschijnt ter gelegenheid van het vijfjarig bestaan van de Advies- en Arbitragecommissie (AAC), wordt in essays stilgestaan bij de veranderende positie van de ambtenaar 'als dienaar des konings' tot werknemer als vele anderen (minister van Binnenlandse Zaken Van Dijk in het voorwoord, p.6). In deze eerste invloedrijke fase van de AAC vormen Rood en Vonhoff regelmatig samen met Albeda de leden van de commissie die majeure geschillen behandelt. Albeda, twee periodes voorzitter van deze 'commissie Albeda', constateert in het boek

- dat de 'republiek der functionarissen', met 'een eigen systeem van arbeidsverhoudingen in de luwte' in de jaren zeventig in een crisis terecht komt (p. 165-166). Een aantal zaken gaat volgens hem gelijktijdig schuiven:
- gestadige uitholling van de bijzondere positie van de ambtenaar: groei van de ambtelijke organisatie leidt tot werk dat ook bij andere werkgevers plaatsvindt, andere kijk op overheidsgezag;
  - de vraag naar gelijkwaardigheid in het overleg: erkenning van het stakingsrecht en advies en arbitrage door derden (AAC);
  - steeds meer letten op de positie van de ambtenaar op de arbeidsmarkt: makkelijker in en uit de publieke dienst treden;
  - aanvaarding van het ESH, waarin ambtenarenorganisaties dezelfde rechten toegekend worden als andere vakverenigingen;
  - bezuinigingen in de ambtelijke sector en de veranderende opvatting over de verhouding overheid en markt.

<sup>111</sup> Zie bijvoorbeeld ook Tak (1998) en de reactie van Niessen daarop (1998). Tak verwerpt de gedachte van normalisering, op grond van de opvatting dat sprake is van twee wezensverschillende rechtsgebieden. Het burgerlijk recht is gefundeerd op het uitgangspunt van de eigen autonomie of potentie van de deelnemers aan het rechtsverkeer.

Het publiekrecht stelt tegenover de vrije wil van het burgerlijk recht de gebondenheid van het publiekrecht: de vrije wil tegenover de taakstelling van het algemeen belang. Dit algemeen belang vereist een overheid boven de samenleving. Niessen meent dat de argumenten van Tak geen bezwaar opleveren om op een groot aantal rechtspositionele punten de ambtenaar gelijk te behandelen. Wat de positie van de overheid als bijzondere werkgever betreft, in de woorden van Niessen 'het in acht nemen van de democratische rechtsstaat', zijn beide auteurs het eens.

De voortgang van deze ontwikkelingen, zoals die in de periode na 1989 in dit onderzoek behandeld zijn, hebben als uiterste consequentie dat in de individuele rechtspositie van ambtenaren de ambtelijke status afgeschaft wordt. In het geval de bijzondere status voor ambtenaren, de 'ambtelijke status', afgeschaft wordt, betekent dit dat ambtenaren net als werknemers in de marktsector onder het civiele arbeidsrecht gebracht worden. Daarmee geldt voor ambtenaren en werknemers één arbeidsrechtelijk systeem in de verhouding werkgever-werknemer. De ambtenaar, die in belangrijke mate al een genormaliseerde materiële rechtspositie heeft, wordt ook in formeel-juridische zin een werknemer als ieder ander. Dit is overzichtelijk en leidt tot gelijke behandeling van ambtenaren en werknemers.

Voor afschaffing van de ambtelijke status - het opheffen van de eenzijdigheid in de aanstelling, gerechtvaardigd door de bijzondere positie van de overheid - zijn voor- en tegenstanders te vinden. Rood, vanaf het begin lid van de AAC, is een bekend voorstander. Vonhoff, sinds de instelling plaatsvervangend voorzitter van de AAC, mag tot de tegenstanders gerekend worden. In de periode 1990-2000 heeft de visie van Rood, in ieder geval in de wetenschappelijke literatuur, veel navolging gekregen. In de praktijk vindt de visie van Vonhoff meer navolging: de sociale partners bij de overheid, verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP), en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vinden het vooralsnog te vroeg voor afschaffing van de ambtelijke status. Het is niet ondenkbaar dat het standpunt van Vonhoff het komende decennium meer op de voorgrond treedt. De sterk gestegen aandacht, en waardering, voor de integriteit van overheidspersoneel (de sociale kant van de ambtelijke status), en misschien ook wel voor het overheidspersoneel in het algemeen (politie, zorg e.d.), betekent dat de discussie weer een meer principieel karakter heeft dan in de literatuur tot dusverre onder de aandacht gebracht is.<sup>111</sup>

Mijn overtuiging is dat de argumenten voor behoud van de ambtelijke status, op grond van de bijzondere positie van de overheid, evenwel niet een bijzonder arbeidsrechtelijk regime voor ambtenaren rechtvaardigen. Het belang van het contract voor de vormgeving van de arbeidsverhouding is met de toegenomen behoefte aan maatwerk en diversiteit alleen maar gegroeid (Sprengers 1998: 698, met verwijzingen naar Rood en Van der Heijden). Hoewel de argumenten voor handhaving van de ambtelijke status het hart van het openbaar bestuur raken (integriteit, bijzondere eisen op bijzondere momenten, de overheid is geen marktpartij) zijn ze gebaseerd op een mystieke betekenis van begrippen als staat of overheid (Rood 1989). In ieder geval: deze argumenten gaan niet uitsluitend over de verhouding werkgever-werknemer, maar betrekken in de discussie de rol van de overheid als wetgever. Aan de bijzondere betekenis van de overheid wordt in dit betoog niets afgedaan, wel de consequenties die de positie van de overheid voor de regeling van de rechtspositie van ambtenaren moet hebben.

Daarnaast gelden eisen op het gebied van onkreukbaarheid, betrouwbaarheid en onpartijdigheid ook voor werknemers in het bedrijfsleven (Wilke 1996). Andere aspecten van de arbeidsverhoudingen bij de overheid, zoals het stakingsrecht en medezeggenschap, staan afschaffing van de ambtelijke status ook niet in de weg (Sprengers 1998: 187). De ROP heeft aangegeven dat dit ook geldt voor het budgetrecht van de politieke besluitvorming.<sup>112</sup> Daar komt bij dat bij de individuele arbeidsverhouding tussen overheidswerknemer en overheidswerkgever feitelijk toch eerst sprake moet zijn van wilsovereenstemming. Dit betekent dat materieel al sprake is van een tweezijdige arbeidsverhouding. Hoewel de kosten voor een wetgevingstraject voor afschaffing van de ambtelijke status aanzienlijk zullen zijn (een argument voor behoud van de ambtelijke status), geldt dit ook voor handhaving van twee rechtssystemen.

Met het afschaffen van de ambtelijke status verdwijnt de eenzijdigheid in de (individuele) verhouding tussen de overheid en ambtenaren. Dit past bij een geëmancipeerde verhouding tussen de overheidswerkgever en de overheidswerknemer. Het leidt bovendien tot gelijke behandeling van ambtenaren en werknemers en grotere overzichtelijkheid. Enkele uitzonderingen blijven op grond van de bijzondere staatsrechtelijke positie wel gerechtvaardigd: voor politieke ambtsdragers, leden van de Rechterlijke Macht en Hoge Colleges van Staat.<sup>113</sup>

Wat de bijzondere positie van de overheid betreft: die blijft. Ondanks het verdwijnen van de bijzondere status van het overheidspersoneel. De overheid is een unieke (bijzondere) werkgever omdat de overheid verantwoordelijk is - en blijft - voor publieke diensten, en omdat de overheid tevens wetgever is. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties geeft, nog voordat aan de ROP advies gevraagd is over de ambtelijke status, aan waarom de overheid een bijzondere werkgever is:<sup>114</sup>

<sup>112</sup> Sprengers vindt ook het argument niet overtuigend dat de overheid eenzijdig wijzigingen in de arbeidsrelatie moet kunnen aanbrengen (1998: 698). De beginselen van behoorlijk bestuur betekenen dat eerst zorgvuldig overleg moet plaatsvinden en los daarvan wordt is de formele positie van de werknemer bij een arbeidsovereenkomst beter beschermd.

<sup>113</sup> Zie hoofdstuk 4.

<sup>114</sup> TK 1996-1997, 24253, nr. 6.



- internationale verdragen, richtlijnen, de Grondwet en andere wetten leggen de overheid verplichtingen op betreffende haar verhouding tot burgers, welke verplichtingen zij ook dient na te leven in haar verhouding tot haar ambtenaren;
- de overheid is gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zowel in bestuursrechtelijke als in privaatrechtelijke verhoudingen; de speciale bepalingen ten aanzien van de integriteit van het openbaar bestuur en van de ambtenaren;
- de politieke verantwoording aan en het budgetrecht van de volksvertegenwoordiging, ook ten aanzien van haar optreden als werkgever;
- de verplichting van de ministerraad zorg te dragen voor de eenheid van het regeringsbeleid.

De Tweede Kamer lijkt niet overtuigd en neemt naar aanleiding van de brief van de minister van BZK een motie aan waarin gesteld wordt verdergaande normalisatie gewenst is en de regering wordt verzocht na te gaan onder welke voorwaarden de ambtelijke status afgeschaft kan worden (Van Zutphen 1998). Dit leidt tot de adviesaanvraag aan de ROP (zie paragraaf 4.3).

Wil men in een systeem van tweezijdige arbeidsovereenkomsten het bijzondere karakter van deze werkgever benadrukken, dan kan dit bijvoorbeeld door in het civielrechtelijke systeem een regeling te treffen voor het afleggen van de eed of belofte. Door het instrument van de eed of belofte kan een werknemer bij de overheid, met een (tweezijdige) arbeidsovereenkomst, toch doordrongen worden van het unieke karakter van zijn werkgever, van de verantwoordelijkheden die dit met zich meebrengt, en de eisen die aan hem gesteld worden op het terrein van onkreukbaarheid, onpartijdigheid en integriteit.

De overheid kan zich hiermee op de arbeidsmarkt onderscheiden van andere werkgevers, die de nadruk leggen op andere aspecten van de 'corporate identity'. Een goed voorbeeld van de manier waarop werknemers in de private sfeer doordrongen kunnen worden van hun bijzondere taken en verantwoordelijkheden, is de wijze waarop het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP), een stichting vanwege de eisen op het terrein van onafhankelijkheid en neutraliteit (bestuurd door sociale partners), hier vorm aan geeft. In een gedragscode, door de medewerkers ondertekend 'voor gezien', worden eisen gesteld ten aanzien van onafhankelijkheid, integriteit en neutraliteit. In de gedragscode is opgenomen dat medewerkers op hun verantwoordelijkheden dienaangaande aangesproken (kunnen) worden.



## 6.4 Cao-systeem

Het cao-systeem van de Nederlandse marktsector is een systeem dat prima kan functioneren in een (vergaand) gedecentraliseerd stelsel van arbeidsverhoudingen bij de overheid. Dat is van belang omdat het overlegstelsel zich beweegt van het sectorale niveau in de richting van lagere niveaus. Verdere decentralisering vergroot de mogelijkheden voor maatwerk en kan daarmee de concurrentiepositie op de (krappe) arbeidsmarkt verbeteren. In een cao-systeem onderhandelt de (decentrale) overheidswerkgever in vrijheid met de overheidsvakbeweging, neemt daarbij de grenzen van het budget in acht en legt achteraf op democratische wijze verantwoording af over het bereikte resultaat. De uitkomsten van de onderhandelingen worden in (bedrijfstak)cao's vastgelegd en kunnen desgewenst algemeen verbindend verklaard worden.<sup>115</sup> Normalisering is, ook hier in de collectieve rechtspositie, gericht op marktconformiteit: gelijkenschakeling aan de marktsector. Onderhandelingsvrijheid betekent dat de overheidswerkgever een contract kan sluiten met één of meer verenigingen voor overheidspersoneel. Het contract is een collectieve arbeidsovereenkomst (cao) en werkt rechtstreeks door in de rechtsverhouding tussen overheid en werknemer.

<sup>115</sup> De bepalingen van een bedrijfstak-cao kunnen, op verzoek van een partij, algemeen verbindend verklaard worden door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarmee worden ook werkgevers en werknemers voor wie de cao niet geldt, aan de cao gebonden.

Niet alleen in Nederland zijn de arbeidsverhoudingen in de publieke sector sterk van karakter veranderd. In andere landen is ook een ontwikkeling waar te nemen van grotere gelijkwaardigheid tussen overheid en overheidsvakbeweging (Van Peijpe en Riphagen 1998: 178). In Europa overheerst de gedachte dat 'de overheid eenzijdig de rechtspositie van haar personeel moet regelen, maar er zijn verschillen in de mate waarin dit een belemmering zou moeten vormen voor vrije onderhandelingen: (p. 179)

- Duitsland kent een systeem waarbij het ambtenaren verboden is te staken en de overheid stelt eenzijdig de arbeidsvoorwaarden vast;<sup>116</sup>
- Frankrijk verkeert al jaren in een overgangsfase: formeel is sprake van eenzijdigheid, materieel komen arbeidsvoorwaarden tot stand via onderhandelingen die leiden tot een overeenkomst;
- Zweden vertoont de meeste gelijkenis met de marktsector: 'een door de overheid ingestelde commissie onderhandelt met de vakorganisaties over een cao voor ambtenaren, die later door het parlement moet worden goedgekeurd'.

<sup>116</sup> Als 'arbeider' of 'angestelde' valt de meerderheid van het overheidspersoneel overigens gewoon onder de werking van de cao.

Behalve in Zweden worden de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren ook in Denemarken door middel van een cao geregeld (Van Peijpe en Riphagen: 199). De financiële aansturing verschilt daardoor ook (Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001: 15).<sup>117</sup> De commissie die in Zweden onderhandelt, onderhandelt op centraal niveau over een cao, waarbij de arbeidsvoorwaarden later decentraal, per ministerie bijvoorbeeld, ingevuld worden. Soms gaat decentralisering zo ver dat zelfs over een uniforme loonstijging centraal geen akkoord gesloten wordt, maar dat dit aan het decentrale niveau overgelaten wordt

<sup>117</sup> In Zweden wordt het budget niet alleen op basis van de contractloonontwikkeling vastgesteld, maar daarin is ook de incidentele loonontwikkeling verwerkt (Trendnota Arbeidszaken 2001).





(een voorbeeld van lokalisering). Dit decentrale niveau heeft volledige vrijheid bij de besteding van het budget: aan materiële danwel aan personele uitgaven.

Binnen het Nederlandse systeem (referentiemodel) bestaan verschillende vormen van aansturing. Voor de onderhandelingsresultaten die in de rijkssectoren behaald worden, moet de ministerraad zijn akkoord geven. Een definitief akkoord kan pas ondertekend worden als het kabinet akkoord gaat. Bij de medeoverheden (gemeenten, provincies en waterschappen) is sprake van politieke verantwoordelijkheid op ander niveau dan dat van het rijk. In de subsectoren van onderwijs geldt weer een apart traject. De betrokken instellingen bepalen zelf of een akkoord acceptabel is. Binnen het door de minister van Onderwijs en Wetenschappen beschikbaar gestelde budget maken de instellingen zelf de afweging tussen prioriteiten: arbeidsvoorwaarden of anderszins. Hier bestaat dus geen directe politiek verantwoordelijkheid. Dit systeem vertoont overeenkomsten met het Zweedse systeem.

De financiering van de arbeidsvoorwaarden is van belang omdat de vraag zich opwerpt welke vrijheid op decentraal (lokaal) niveau geboden wordt om de budgetten naar eigen inzicht in te zetten. Naarmate de vrijheid toeneemt kunnen keuzes gemaakt worden tussen arbeidsvoorwaarden, voor personeel, ter bevordering van de positie op de arbeidsmarkt, en publieke voorzieningen. Om te voorkomen dat keuzes op lokaal niveau - tussen arbeidsvoorwaarden en publieke voorzieningen - leiden tot ongewenste effecten moet bij verdere decentralisering van het arbeidsvoorwaardenbeleid aan een aantal criteria voldaan worden zoals die door de ROP en het kabinet geformuleerd zijn.

### ***Resterende verschillen***

Ondanks het feit dat de systemen van arbeidsverhoudingen tussen overheid en marktsector meer op elkaar zijn gaan lijken blijven er verschillen. Bijvoorbeeld bij de (formele) basis van het overlegstelsel. In de marktsector is het overlegstelsel gebaseerd op het Burgerlijke Wetboek (BW), de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet cao) en de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van cao's (Wet AVV). In een volledig genormaliseerde situatie zijn deze wetten ook voor de overheid van toepassing en vervalt de basis van het huidige overlegstelsel.

De belangrijkste verschillen tussen de systemen van arbeidsverhoudingen van overheid en marktsector zijn verder: (Sprengers 1998: 122-123)

- het formeel eenzijdige karakter bij de overheid (eenzijdige aanstelling) versus
- het tweezijdige karakter van een overeenkomst (contract);
- het feit dat de resultaten van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid na de onderhandelingen door de overheid vertaald worden in een besluit ter aanpassing van de rechtspositieregeling (eenzijdigheid). In de marktsector kunnen rechten voor werknemers direct uit de cao voortvloeien;<sup>118</sup>

<sup>118</sup> Bij de overheid wordt overigens al jaren gesproken van cao's, hetgeen een uiting is van de bewegingen in het overlegstelsel (onderhandelen in plaats van overleggen) in de richting van de marktsector.

*119 Volgens Sprengers blijkt uit de rechtspraak dat ook in de marktsector normen ontwikkeld zijn die de volledige onderhandelingsvrijheid van sociale partners enigszins kunnen inperken.*

- het spanningsveld tussen de overheid als werkgever en als wetgever blijft (dubbelrol), hetgeen met name tot uitdrukking komt in het budgetrecht;
- de positie en bevoegdheden van sociale partners bij de overheid zijn vastgelegd in regelingen. In de marktsector is dit niet het geval en is sprake van onderhandelingsvrijheid, waardoor het afsluiten van een cao met één vakbond mogelijk is;<sup>119</sup>
- de cao heeft een beperkte geldigheidsduur. Dit is bij de overheid niet het geval, hoewel vaak wel afspraken over de tijdsduur van arbeidsvoorwaardenovereenkomsten gemaakt worden.

De formele eenzijdigheid in de ambtelijke status is aan de orde geweest. Bij de beperkte geldigheidsduur van cao's doen zich, in geval van normalisering, geen grote problemen voor omdat de afspraken bij de overheid vaak al bepalingen over tijdsduur kennen. In een cao-systeem kan via een (algemeen verbindend verklaarde) cao geregeld worden dat de overheidswerkgevers gebonden zijn aan in de inhoud van de cao en kunnen de overheidswerknemers rechtstreeks rechten ontlenuen aan de inhoud van de cao. Rood (1989 en later) en bijvoorbeeld Sprengers (1998) tonen aan dat het cao-systeem in de marktsector ook voor de overheid toepasbaar is en dat zich daarbij geen onoverkomelijke (juridische) problemen voordoen: de bijzondere positie van de overheid vormt onvoldoende aanleiding de eenzijdigheid in het overlegstelsel te laten bestaan. Maar ook hier geldt dat verschil van inzicht kan (blijven) bestaan over de vraag of men vindt dat de bijzondere positie van de overheid wel of geen rechtvaardiging is voor eenzijdige vormgeving van het overlegstelsel.

De belangrijkste bezwaren om niet tot gelijkschakeling over te gaan bestaan (nog) uit de achtergronden van de resterende verschillen tussen de overheid en de marktsector, waaronder het budgetrecht en het behouden van voldoende coördinatiemogelijkheden (regiefunctie) door het kabinet. Niet alle aspecten van 'de tweeslag in de positie van overheid' worden behandeld omdat genoemde literatuur daarin voorziet. In het navolgende komen enkele relevante aspecten voor de huidige vormgeving van het overlegstelsel aan de orde: eerst het budgetrecht, de (vastlegging van) de positie van de centrales van overheidspersoneel en tenslotte, in de volgende paragraaf, het vraagstuk van decentralisering en beheersing.

### ***Budgetrecht***

'De scheiding van verantwoordelijkheden tussen de overheid als werkgever en wetgever wordt niet alleen door de werkgevers en werknemers bepaald, maar ook door de politieke besluitvorming. Geconstateerd moet worden dat de mate waarin genoemde scheiding van (financiële) verantwoordelijkheden tussen de overheid als werkgever en wetgever in de praktijk stand kan houden, afhankelijk blijft van politieke besluitvorming. (...) Dit vindt zijn oorzaak in



het budgetrecht waarover de politieke besluitvorming beschikt (rapport evaluatie sectorenmodel ROP 1999: 10).

Ter gelegenheid van de viering van het tienjarig bestaan van de AAC citeert Akkermans minister Dales over deze problematiek: 'Het kabinet is en blijft verantwoordelijk voor het toedelen van het geld voor de arbeidsvoorwaarden' (...) 'Bij de aanpassing van de ruimte blijft het kabinet nadrukkelijk betrokken, maar zijn eenmaal de mandaten vastgesteld, dan past een grote terughoudendheid ten aanzien van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de sectoren. Het recht om daadwerkelijk vrij te onderhandelen dient ten volle gerespecteerd te worden' (Becking en Dragt (red.), wie beheert het erfgoed van Ien Dales als werkgever, 1994: 25-26). Ondanks (blijvende?) afhankelijkheid van de politieke besluitvorming heeft het sectorenmodel naar het oordeel van de sociale partners, verenigd in de ROP, geleid tot een betere scheiding van de rol van de overheid als wetgever en als werkgever (evaluatie sectorenmodel, ROP 1999:9).

Het budgetrecht (de bijzondere verantwoordelijkheden die de overheid heeft als werkgever én als wetgever) vormt voor de Teldersstichting een principieel argument om de eenzijdigheid in de ambtelijke rechtsverhouding te handhaven (zie paragraaf 4.3). De gedachte is dat de overheid zich niet buiten het parlement om kan binden door een contract met vakverenigingen ten aanzien van arbeidsvoorwaarden van ambtenaren. Een contract zou leiden tot uitholling van het budgetrecht. In een contractstelsel komt het budgetrecht van de volksvertegenwoordiging echter niet in gevaar (zie Rood 1989; Becking en Fortuyn, 1995; Sprengers 1998). Volgens de Jong is de minister voor een cao net zo goed verantwoordelijk als voor de onderhandelingsresultaten in het eenzijdige stelsel (1982).<sup>120</sup> Dit is ook het oordeel van de ROP in zijn advies over de ambtelijke status van 1998. Ten eerste is het eindresultaat van de onderhandelingen altijd op termijn beïnvloedbaar door de politiek. Staat het behaalde resultaat de begrotingswetgever niet aan dan kan de verantwoordelijke werkgever altijd nog rechtstreeks of door middel van de verantwoordelijke politicus op het matje geroepen worden. Daarnaast blijft er, ten tweede, het middel van budgetsturing. Immers, de hoogte van het budget blijft een substantieel bestanddeel van de besluitvorming door de begrotingswetgever.

Als bezwaar tegen een contractstelsel kan aangevoerd worden dat te weinig mogelijkheden overblijven voor (centrale) coördinatie in het arbeidsvoorwaardenbeleid. Het kabinet heeft belang bij deze regiefunctie teneinde het gewenste voorzieningenniveau te waarborgen (zie paragraaf 5.5 en 5.9). Het argument als zou een cao-stelsel het coördinatievermogen in gevaar brengen overtuigt evenmin. Het gaat bijvoorbeeld voorbij aan de medeverantwoordelijkheid van decentrale (en lokale) werkgevers voor het voorzieningenniveau. Wel dient ter bevordering van een beheerste voortgaande decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheids personeel gekeken te worden naar alternatieve beheersvormen. Daarover zo meer.

<sup>120</sup> De Jong, E.P., *Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?*, in: *Handelingen der Nederlandse Juristen Vereniging*, Zwolle 1982



De vrees dat verdere decentralisering leidt tot een loonspiraal in de overheidssectoren is op basis van de beperkte ervaringen bij onderwijs niet terecht: er is geen sprake van ongewenste loonontwikkeling en er zijn geen indicaties dat het voorzieningenniveau in gevaar gebracht is. De primaire loonontwikkeling, ook in vergelijking met de marktsector, en de ontwikkeling van secundaire arbeidsvoorwaardelijke regelingen op sectorniveau geeft eveneens geen aanleiding te veronderstellen dat daarvan in de jaren 1993-2000 sprake is. De medeoverheden bevinden zich wel in de hoogste regionen van de contractloonontwikkeling. Niet is onderzocht of dit komt doordat sprake is van specifieke arbeidsmarktproblemen of van onvoldoende 'checks and balances'. Tenslotte: aan de behoefte voor coördinatie en afstemming kan ook via de ROP en het VSO voldaan worden, die zich in een genormaliseerde situatie wellicht op een aantal punten verder marktconform kunnen ontwikkelen, in de richting van of vergelijkbaar met de SER en de Star, danwel VNO-NCW. Het CAOP vervult daarbij voor het overheidspersoneel een combinatie van taken van SER en Star en misschien nog wel meer als gekeken wordt naar de betekenis die dit Centrum in de processen van normalisering en decentralisering heeft: 'Sectoralisatie naar acht sectoren heeft dit Centrum tot een intermediair én expertisecentrum gemaakt in het totale proces van arbeidsvoorwaardenvorming en geschilbeslechting bij de overheid (Albeda 1995: 19).<sup>121</sup>

<sup>121</sup> Die expertise wordt onder meer benut in het recent opgerichte 'Nederlands Instituut voor Conflictbemiddeling Overheid en Arbeid (NICOA)' en bijvoorbeeld in opleidingen op het terrein van management en medezeggenschap in de sector Defensie.

### **Sociale partners**

Een cao is een overeenkomst tussen 'een of meer werkgevers of volledig rechtsbevoegdheid bezittende verenigingen van werkgevers enerzijds en een of meer rechtsbevoegdheid bezittende verenigingen van arbeiders anderzijds' (artikel 1 Wet op de cao). De ROP heeft gekeken of de partijen die nu aan het arbeidsvoorwaardenoverleg deelnemen, ook partij kunnen zijn in een cao-systeem (advies ambtelijke status, 1998). In plaats van de huidige centrales van overheidspersoneel kunnen overheidswerknemersverenigingen onderhandelen. De centrales kunnen naar verwachting van de sociale partners in de ROP bevoegd gemaakt worden. In een volledig genormaliseerde situatie moet ook de positie van de overheidswerkgevers geregeld worden. Voor de overheidswerkgevers kunnen aparte werkgeversverenigingen opgericht worden die namens de werkgevers de cao-onderhandelingen voeren. De minister van Onderwijs en Wetenschappen in het onderwijsveld, net als de minister van Justitie bij de Rechterlijke Macht en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de politie verliezen hun bevoegdheid om arbeidsvoorwaarden vast te stellen (ROP-advies ambtelijke status, 1998: 13).

De centrales van overheidspersoneel zijn tot de onderhandelingen toegelaten op grond van het feit dat ze geacht worden representatief te zijn. De positie van de centrales is vastgelegd in regelgeving (ARAR) en geldt als ondersteuning van het overeenstemmingsvereiste (tegenwicht tegen eenzijdigheid). In de praktijk is op het niveau van de sector en van de individuele werkgever na overleg tussen



de sociale partners afwijking van deze regel mogelijk. De centrales van overheidspersoneel verstrekken jaarlijks aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een overzicht van de ledentallen. Het is niet duidelijk of de minister deze cijfers gebruikt om de representativiteit te toetsen.<sup>122</sup>

*<sup>122</sup> Het CBS geeft aan dat de organisatiegraad in het onderwijs in 1998 41% is en bij militairen 67%. Over de andere sectoren zijn geen eenduidige gegevens beschikbaar. Uit de opgegeven ledentallen valt op te maken (in verhouding tot het aantal personeelsleden in die sectoren) dat ook in de politiesector sprake is van een hoge organisatiegraad, evenals in de sector Rechterlijke Macht (bij de NVvR is meer dan 90% van de leden van de Rechterlijke Macht aangesloten). Van alle werknemers in Nederland was in 1998 27% lid van een vakvereniging. De organisatiegraad was stabiel in de periode 1993-1997: 28%.*

De meerderheidsregel in het overeenstemmingsvereiste bepaalt (formeel) dat overeenstemming met een meerderheid van de centrales bereikt moet worden voordat de rechtspositie van ambtenaren gewijzigd kan worden. In het overleg heeft iedere centrale van overheidspersoneel een gelijke stem, ondanks de verschillen in ledentallen van de aangesloten bonden. In de praktijk is echter de situatie gegroeid dat per keer en per sector beoordeeld wordt (door de werkgever) of voldoende draagvlak bestaat voor de af te sluiten overeenkomst: dit in geval de stemmen staken. Het is nog niet mogelijk dat alleen de centrale met de grootste aantallen leden - hij vertegenwoordigt de meerderheid van het personeel - met het resultaat van de onderhandelingen kan instemmen. De laatste stap naar een cao-systeem is dan ook dat onderhandelingsvrijheid geïntroduceerd wordt zodat wel met één centrale (of dan: vereniging van overheidswerknemers) een akkoord gesloten kan worden. De positie van de centrales hoeft om deze reden dan niet langer in regelgeving vastgelegd te worden.

Het overeenstemmingsvereiste, dat immers voortkomt uit verschil tussen het publiekrechtelijk vaststellen en het privaatrechtelijk overeenkomen van arbeidsvoorwaarden, kan afgeschaft worden. De gelijkwaardigheid in het overleg wordt dan niet langer gewaarborgd door het overeenstemmingsvereiste, maar door de verhouding tussen partijen in een cao-systeem, net als dat in de marktsector het geval is. Een denkbaar tussenmodel is de situatie waarbij de regeling van het overeenstemmingsvereiste zodanig aangepast wordt dat overeenstemming met één centrale voldoende is. Hieraan kan eventueel een stemverhouding op basis van het aantal aangesloten leden toegevoegd worden. Zo'n tussenmodel is goed voorstelbaar omdat de sociale partners (met name de overheidsvakbeweging) wellicht vinden dat het overeenstemmingsvereiste nog te veel ingebed is in het systeem van arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel. Gekozen kan worden voor een situatie waarin het stelsel toegroeit naar de situatie in de marktsector.

*<sup>123</sup> Decentralisering en beheersing is de titel van de intreedende van prof. dr W. Albeda aan de Universiteit Utrecht, Belle van Zuylen-leerstoel, 23 januari 1991.*

## 6.5 Decentralisering en beheersing<sup>123</sup>

Een cao-systeem kan goed functioneren in een (vergaand) gedecentraliseerd systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid, net als in de marktsector. Maar het vraagstuk van decentralisering en beheersing vraagt wel bijzondere aandacht, omdat de verantwoordelijkheid van de overheid voor het voorzieningenniveau aan de orde is. In deze paragraaf komt ook het laatste

onderdeel van een contractstelsel aan de orde: contracten voor de uitvoering van overheidszaken in combinatie met vernieuwing van de overheidsorganisatie. Deze paragraaf heet 'decentralisering en beheersing' omdat verdergaande decentralisering (lokalisering) in essentie gaat over een evenwichtige vormgeving van het stelsel van arbeidsverhoudingen bij de overheid: het evenwicht bestaat uit een juiste balans tussen decentralisering en beheersing: tussen toenemende keuzevrijheid op subsectoraal en lokaal niveau en voldoende alternatieve mogelijkheden voor beheersing.

De eis dat de politiek een doorslaggevend invloed houdt op de kwaliteit, kwantiteit en aard van de overheidsvoorzieningen moet niet aangetast worden (budgetrecht). De dienstverlening kan gegarandeerd worden door het afsluiten van contracten tussen politiek verantwoordelijken (ministers op rijksniveau en staatssecretarissen, gedeputeerden, wethouders op decentraal niveau) en bestuursorganen of particuliere instellingen. De aard en kwaliteit, alsmede de prijs van de producten dienen daarin geregeld te zijn (Becking en Fortuyn 1995). Bij de toepassing van de budgetten bestaat voor de werkgever volledige vrijheid in keuzes: binnen de marges van het budget en binnen de marges van het contract. Het budgetrecht komt niet in gevaar en het voorstel sluit aan bij de rol van de overheid als facilitator: kapitalisme én de staat.

De vraag naar het gewenste voorzieningenniveau is belangrijk omdat het antwoord op die vraag de input is voor de vormgeving van de contracten voor dienstverlening. De vraag over wat wel of niet tot de taken van de overheid behoort is vervolgens mede daarom zo belangrijk omdat daar de vorm van de arbeidsorganisatie mede van afhankelijk is, en de wijze waarop het arbeidsvoorwaardenoverleg wordt gevoerd mede daardoor bepaald wordt (Vönhoff 1996: 11).

De alternatieve beheersvormen bij decentralisering naar een lager niveau dan de sector sluiten ten eerste aan bij de criteria die de ROP geformuleerd heeft: de vraag of beter dan voorheen aangesloten kan worden bij de situatie op lokaal niveau, de vraag of sprake is van een subsector die naar aard en omvang voldoende te onderscheiden is van de sector, de vraag of aan werkgevers- en werknemerszijde partijen aanwezig zijn die het overleg willen en kunnen voeren, de vraag of overlegprocedures aanwezig zijn en of duidelijk is waarover het overleg gevoerd wordt.

Ten tweede gaan alternatieve beheersvormen over het criterium dat door het kabinet toegevoegd is aan die van de ROP: het creëren van voldoende 'checks and balances' voor het efficiënt en effectief inzetten van de financiële middelen om zo, gegeven de 'outputdoelstellingen' van werkgevers, problemen bij de personeelsvoorziening te voorkomen (regiefunctie). De 'checks and balances' zijn gericht op evenwichtigheid tussen arbeidsvoorwaardenbeleid en overig beleid: keuzes tussen arbeidsvoorwaarden en publieke voorzieningen zijn een



verantwoordelijkheid van het decentrale niveau, maar dienen beheersbaar te zijn door, achteraf, verantwoording af te leggen en daaruit consequenties te trekken als dat nodig is. De invoering van contracten over aard, kwaliteit en kwantiteit van de producten voor de uitvoering van overheidstaken tussen politiek verantwoordelijken enerzijds en decentrale werkgevers of ondernemers anderzijds, vereist duidelijke toetsingspunten en toetsingsmomenten.<sup>124</sup>

<sup>124</sup> Zie ook In 't Veld:

*'Noorderlicht, over scheiding en samenballing' (1997: 137 e.v.).*

De vaststelling, evaluatie en verlenging of verbreking van contracten zijn bij uitstek politieke momenten waarop kan worden gestuurd ten aanzien van die contracten. Te denken valt aan bevoegdheden voor de politiek verantwoordelijke zoals: het kunnen opleggen van sancties, de mogelijkheid om bestuurders te benoemen of te ontslaan en het sturen via de oormerking van middelen (Trendnota Arbeidszaken Overheid 2001: 20). De resultaten van een onderzoek door Leeuw en van Gils in opdracht van het ministerie van BZK leveren in 1999 bij de overheid geen voorbeelden op van arrangementen waarin alle elementen van outputsturing zijn opgenomen (Trendnota Arbeidszaken: 19).

Andere alternatieve beheersvormen, ten derde, zijn bijvoorbeeld de introductie van een jaarverslag 'arbeidsvoorwaarden en publieke voorzieningen' waarin de gemaakte afwegingen kwalitatief en kwantitatief onderbouwd zijn. Of te denken valt aan een 'nationale ombudsman voor behoorlijk bestuur' met als taak het bewaken van het overeengekomen voorzieningsniveau.<sup>125</sup>

<sup>125</sup> Door H. Pont geopperd in het interview van 1994.

De commissie van Rijn doet recentelijk ook voorstellen voor de invoering van gesystemiseerd kwaliteitsbeleid, een andere inrichting van de sturing en verantwoording en bepleit de invoering van prestatie-afspraken (rapport commissie van Rijn: 79). Deze voorstellen worden bevorderd door het opstarten van zogenaamde 'innovatiecentra' voor verschillende overheidssectoren. Een deel van de maatregelen zou volgens het rapport via de arbeidsvoorwaardenafspraken in de sectoren aan de orde moeten komen.

De ideeën over alternatieve beheersvormen sluiten goed aan bij de nieuwe begrotingssystematiek voor de overheid: 'van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB). De motie van Walsum<sup>126</sup> geeft als doelstellingen van de 'operatie VBTB': de begrotingen en verantwoordingen meer transparant te maken en een heldere presentatie van beleidsdoelstellingen en de wijze waarop deze worden gerealiseerd. De motie zelf is gericht op enkele aandachtspunten in de VBTB-operatie, waaronder het in beleidsartikelen aanwezig zijn van operationele doelstellingen en prestatie-indicatoren. Met het aannemen van de motie ondersteunt het parlement het voornemen van de regering om in september 2001 een 'begroting nieuwe stijl' in te dienen.<sup>127</sup> De regering concludeert dat het budgetrecht met VBTB niet hoeft te worden ingeperkt.<sup>128</sup> De doelstellingen van beleid staan centraal, gericht op 'wat willen we bereiken, wat gaan we daartoe doen en wat gaat dat kosten'. Er is sprake van een meerjarig traject, waarmee de eerste ervaringen worden opgedaan. De eerste praktijkervaringen lijken te ondersteunen dat invoering een langdurig proces is.

<sup>126</sup> 13 december 2000; TK 2000-2001, 26573, nr. 55

<sup>127</sup> Tussenrapportage minister van Financiën aan de Tweede Kamer, 19 december 2000.

<sup>128</sup> Ontleend aan dezelfde tussenrapportage van voorgaande voetnoot.



<sup>129</sup> Artikel 'Ontwikkelingen in het begrotingsbeleid in het Verenigd Koninkrijk': in *Openbaar Bestuur* (2000).

<sup>130</sup> Niet verder wordt ingegaan op de betekenis van informatie- en communicatietechnologie voor de organisatie van de overheid (in oktober 2001 verschijnt hierover het rapport van de commissie 'ict en de overheid'). Maar toch een uitstapje naar de toekomst: een flexibel, op het individu toegesneden persoonlijk arbeidsvoorwaardenpakket (pap) wordt ondersteund door gebruik te maken van de mogelijkheden van internet. pap is een strategische reactie van overheidswerkgevers en de overheidsvakbeweging op de veranderende technologische omgeving van het systeem van arbeidsverhoudingen. Een persoonlijk arbeidsvoorwaardenpakket combineert bestaande vormen van maatwerk zoals de *cao à la carte*, *persoonsgebonden salariering* en *keuzemogelijkheden* in het arbeidsvoorwaardenpakket. Een pap wordt samengesteld via een computer met *intermetaansluiting*. In een 'kenniscentrum arbeidsvoorwaarden' zijn alle varianten van een arbeidsvoorwaarden-

Volgens Wassenaar en Scholten is in het Verenigd Koninkrijk vanaf 1997 door de eerste regering-Blair gewerkt aan de introductie van het koppelen van beleidsdoelstellingen aan de inzet van budgettaire middelen.<sup>129</sup> Vergelijkbare ontwikkelingen doen zich overigens voor in Australië en Nieuw Zeeland. In het Verenigd Koninkrijk zijn 'public service agreements' opgesteld waarin elke minister zich committeert aan een aantal beleidsdoelstellingen. Volgens de auteurs kan Nederland in dit opzicht nog wat leren van het Verenigd Koninkrijk: ze zijn al een fase verder 'doordat daadwerkelijk een relatie bestaat tussen de kwantitatief geformuleerde beleidsdoelstellingen, de inzet van middelen en de continue monitoring van de voortgang van de doelstellingen'.

Invoering van een contractstelsel betekent, de mogelijkheden voor alternatieve beheersvormen overziende, dat eisen gesteld worden aan de organisatie van de overheid: aan het management en aan de (flexibiliteit van) organisatiestructuren.<sup>130</sup> Wat dat betreft zijn de voorstellen van de tweede regering Blair voor een grondige herziening van de gehele publieke dienst met het oog op een betere dienstverlening juist getroffen. Grotere participatie van de private sector in de publieke dienstverlening en in de organisaties ervan is een voorbeeld van vervaging van de grenzen tussen de publieke en private sector: de overheid kan daar zijn voordeel mee doen. Het omgekeerde geldt uiteraard ook. Eisen aan het management betekent dat ook adequaat personeelsbeleid gevoerd moet worden: de commissie van Rijn doet daartoe eveneens voorstellen. Niessen verwoordt het in verband met zijn voorstellen voor vergroting van rechtsstatelijk en democratisch besef als volgt als hij wijst op 'de vlucht in structuren': 'Te weinig wordt door de overheid haar intellectuele kapitaal gezien als bedrijfseconomische waarde. Als de overheid zich al 'ondernemender' zou moeten opstellen, dan zou zij dat het beste kunnen doen op het vlak van investeren in haar intellectuele kapitaal' (2001: 22).

Aan de introductie van een contractstelsel zijn ook kosten verbonden. Afschaffing van de ambtelijke status bijvoorbeeld, vereist een omvangrijke wetgevingsoperatie. Er zijn kosten voor investeringen in (het management van) organisaties, voor het zorgdragen van goede informatievoorziening tussen het centrale, sectorale en lokale niveau. Verder zijn de kosten voor kleine sectoren als de Rechterlijke Macht en Provincies relatief hoog en blijft de mogelijkheid bestaan dat zich excessen voordoen in de beloning van bepaalde groepen ambtenaren, hetgeen ten koste kan gaan van publieke voorzieningen. Met de relatief beperkte ervaring in het onderwijs lijkt daarvan vooralsnog geen sprake. Investerings zijn vereist in het verder uitwerken van systemen voor kwaliteits- en prestatie meting en de overige verantwoordingsmechanismen. Overigens zouden dergelijke kosten ook zonder contractstelsel gemaakt moeten worden.





←  
*pakket ondergebracht. Iedere keuze die de werknemer in het kenniscentrum maakt wordt elektronisch toegelicht en alternatieven worden door het systeem voorgesteld. Voor primaire, secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden is actuele en onderling vergelijkbare informatie beschikbaar. Ook niet arbeidsvoorwaardelijke informatie is beschikbaar: stages, projecten, vacatures en kennisdatabanken. De werknemer maakt zijn keuzes en stelt zijn persoonlijk arbeidsvoorwaardenpakket vast, waarna hij dit elektronisch verstuurt aan zijn werkgever. De input van het kenniscentrum wordt, nadat daarover onderhandelingen gevoerd zijn, verzorgd door de belangenverenigingen van werkgevers en werknemers, eventueel uitgevoerd door derden.  
De vakbonden kunnen via e-mail benaderd worden voor het stellen van vragen.*

## 6.6 Conclusies en beantwoording probleemstelling

In dit onderzoek zijn de processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000 beschreven, geanalyseerd en beoordeeld.

De probleemstelling ‘is het decentraliseringsproces in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel toekomstbestendig?’ is aan de hand van twee vragen onderzocht. De eerste vraag is hoe de normalisering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid verlopen is en de tweede vraag gaat over de manier waarop de decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel zich voltrokken heeft.

Arbeidsverhoudingen vormen een proces van interactie, het proces van arbeidsvoorwaardenvorming, dat zich afspeelt binnen een systeem van arbeidsverhoudingen. Zo'n algemeen toepasbaar systeem, in dit geval gehanteerd bij het onderzoek naar de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel, staat onder invloed van omgevingsfactoren als de politiek en de economie. De overheid is in het geval van de publieke arbeidsverhoudingen niet alleen wetgevend en besturend lichaam, maar ook een werkgever (de grootste) voor ‘de arbeidsorganisatie overheid’. De positie van de overheid in het maatschappelijk bestel is aan verandering onderhevig.

Een beschrijving van de overlegeconomie leidt tot de stelling dat het poldermodel niet veel meer is dan de huidige staat van de overlegeconomie, een combinatie van het neo-liberale gedachtegoed over de verhouding tussen de overheid en de markt en de al decennia bestaande gewoonten in Nederland om tegenstellingen en geschillen als het even kan via overleg te overbruggen. Het zoeken in de sociaal-economische verhoudingen in Nederland naar een evenwicht tussen arbeidsvoorwaardenbeleid en politiek-economische doelen is nog niet voltooid. Relevante ontwikkelingen in de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving hebben gevolgen voor de overheid als arbeidsorganisatie. Dit stelt volgens de resultaten van dit onderzoek eisen aan de manier waarop het systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid vormgegeven wordt. In internationaal perspectief luidt de conclusie dat, hoewel geen sprake is van een Europees systeem van arbeidsverhoudingen, gesproken kan worden van Europeanisering van de nationale stelsels van arbeidsverhoudingen.

De ontwikkelingen in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel vertonen grote samenhang. Deze samenhang is in dit onderzoek aannemelijk gemaakt aan de hand van het ‘Grand Design’ dat oud-minister Dales begin jaren negentig vormgeeft. De basis daarvoor wordt reeds in de jaren tachtig door minister van Dijk samen met de overheidsvakbeweging gelegd. Het ‘Grand Design’ bestaat uit normalisering en decentralisering van de



arbeidsverhoudingen voor het overheidspersoneel. Normalisering, gelijkschakeling aan de marktsector, is in de materiële rechtspositie voor ambtenaren op diverse terreinen gerealiseerd, net als voor de regeling van het stakingsrecht en de medezeggenschap. Gelijkschakeling aan de marktsector geldt nog niet voor de formeel-juridische regeling van de arbeidsverhouding. Daar is sprake van een eenzijdige aanstelling door de overheidswerkgever. Het overlegstelsel vertoont steeds meer gelijkenis met de marktsector, ook waar het gaat om het karakter van het overleg: er is meer dan voorheen sprake van gelijkwaardigheid tussen de overheid en de overheidsvakbeweging.

Decentralisering van de arbeidsvoorwaardenvorming leidt in 1993 in eerste instantie tot acht overheidssectoren: vijf rijkssectoren (Rijk, Onderwijs, Politie, Defensie en Rechterlijk Macht) en drie medeoverheden (Gemeenten, Provincies en Waterschappen). Motieven voor decentralisering van de arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid zijn spreiding van de macht, decentralisering in de arbeidsverhoudingen in de marktsector, de wens tot maatwerk vanuit de sectoren en de wens voor marktconformiteit in arbeidsvoorwaarden teneinde de concurrentiepositie van de sectorwerkgever te verbeteren. Verdere decentralisering, in het onderzoek aangeduid met lokalisering, leidt in 1999 tot een toename van het aantal sectoren in de vorm van subsectoren: een proces dat per 1 januari 2003 naar verwachting leidt tot lokalisering binnen een van deze subsectoren (BVE-sector). Het functioneren van het decentrale overlegmodel, het sectorenmodel, wordt door de sociale partners bij de overheid en door het kabinet overwegend positief beoordeeld.

In deze slotbeschouwing is stilgestaan bij mogelijke alternatieven voor een systeem van arbeidsverhoudingen bij de overheid en daarmee zijn de grenzen aan de decentralisering verkend. De belangrijkste grenzen bij verdergaande decentralisering bestaan uit een evenwichtige invulling van de balans tussen decentralisering en beheersing, met andere woorden: het vormgeven aan alternatieve beheersvormen om lokalisering zo verantwoord mogelijk plaats te laten vinden. Blijft dit uit, dan zijn ongewenste effecten mogelijk zoals onevenwichtige keuzes ten faveure van goede arbeidsvoorwaarden voor bepaalde groepen ambtenaren, ten koste van publieke voorzieningen. Daarom is het debat over het gewenste voorzieningenniveau zo belangrijk. Het antwoord op de vraag of het overleg thans voldoende gedecentraliseerd is, moet toch in hoofdzaak ontkenkend beantwoord worden: maatwerk in arbeidsvoorwaarden op het niveau lager dan de sector vergroot de mogelijkheden voor een concurrerende positie op de arbeidsmarkt (nog) meer dan op het niveau van de sector thans het geval is. De verantwoordelijkheid voor sectorspecifieke arbeidsvoorwaardenbeleid en andere prioriteiten kan sectorspecifiek ingevuld worden.

Hoe kan nu op grond van de onderzoeksresultaten de probleemstelling (is het decentraliseringsproces in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel



<sup>131</sup> *Albeda wanneer hij in zijn afscheidsrede aan de Rijksuniversiteit Limburg zijn 45-jarige ervaring in de arbeidsverhoudingen overziet.*

toekomstbestendig?) beantwoord worden? Het makkelijkste en waarschijnlijk meest juiste antwoord is dat de probleemstelling niet beantwoord kán worden. De toekomst is onvoorspelbaar (Albeda 1995: 26).<sup>131</sup> Of, om over de toekomst als de man met ‘mogelijkheidszin’ van Musil te spreken: het zou waarschijnlijk ook anders kunnen zijn. Het blijft dus koffiedik kijken: voorspellingen over ontwikkelingen in arbeidsverhoudingen zijn mede afhankelijk van de ontwikkelingen in de omgevingsfactoren, de politiek, economie, van machtsverhoudingen en van de situatie op de arbeidsmarkt. Toch kan op grond van de onderzoeksresultaten wel iets verstandigs over de toekomstbestendigheid van het proces van decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel opgemerkt worden. Albeda vindt het ook niet aan te raden het te laten bij de constatering dat de toekomst onvoorspelbaar is: ‘we hoeven niet helemaal onwetend te zijn, omdat de toekomst, in de zin van waar te nemen tendenties, reeds aanwezig is’ (1995: 27).

Afgaande op de tendenties in de (historische) ontwikkeling van het overlegstelsel die op grond van dit onderzoek aanwezig blijken te zijn kan de probleemstelling positief beantwoord worden. Het centrale arbeidsvoorwaardenoverleg is om tal van goede redenen gedecentraliseerd naar het niveau van de acht overheidssectoren en later verder gedecentraliseerd naar en binnen een subsector. De ervaringen daarmee zijn nog relatief beperkt (1993-2000), maar de positieve oordelen van betrokkenen, sociale partners en de overheid, en de waardering in de wetenschappelijk literatuur rechtvaardigt een bevestigend antwoord op de probleemstelling. In de contractloonontwikkeling heeft zich geen onbeheerste ontwikkeling voorgedaan, niet tussen de sectoren en ook niet in vergelijking met de marktsector. Dit lijkt dus geen reden rechtsomkeert te maken (centralisering). De vrees voor een loonspiraal in de overheidssectoren is geen werkelijkheid geworden. Daar komt bij dat het overlegstelsel zich vanaf 1999 beweegt in de richting van verdere decentralisering en dat deze ontwikkelingen door het kabinet gestimuleerd worden, op voorwaarde dat aan een aantal criteria voldaan wordt.

Tros verwacht in zijn proefschrift over decentralisering in de marktsector (2000) dat het proces van decentralisering in de arbeidsverhoudingen in de marktsector doorgaat en misschien wel in een hogere versnelling dan in de jaren tachtig en negentig. Dit ondersteunt naar mijn inzicht de decentraliseringstendens bij de overheid omdat de ontwikkelingen in de marktsector ook een belangrijk motief vormen voor decentralisering in de arbeidsverhoudingen bij overheid van het centrale niveau naar het niveau van de acht overheidssectoren en verder. Tenslotte is ook het psychologische effect van een versterkt gevoel van vrijheid en zelfstandigheid belangrijk: eenmaal aan lagere niveaus toebedeelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden kunnen niet eenvoudig teruggenomen worden.

Omdat nog weinig ervaring bestaat met overleg op lagere niveaus dan dat van de sector (er is sprake van een experimentele fase), en dit feitelijk ook geldt voor het niveau van de sectoren zelf, kan gevreesd worden dat zich in de toekomst situaties voordoen die leiden tot (re)centralisering. De roep om centrale sturing en coördinatie kan toenemen bij verslechterde sociaal-economische omstandigheden en ook in het geval adequate maatregelen uitblijven bij de (huidige) krapte op de arbeidsmarkt. Onvoldoende acceptatie van verschillen in arbeidsvoorwaarden, bijvoorbeeld bij excessen in het (vergaand gedecentraliseerde) arbeidsvoorwaardenbeleid, hebben een remmende werking op de toekomstbestendigheid. Een nieuw kabinet kan desgewenst een halt toeroepen aan verdere decentralisering in de andere sectoren dan onderwijs. Een vernieuwde en versterkte vakbeweging die kiest voor een centralistische benadering in de arbeidsverhoudingen heeft invloed op de ontwikkeling van het systeem van arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel: arbeidsverhoudingen zijn immers machtsverhoudingen.

Ik wil, afrondend, de probleemstelling als volgt beantwoorden: het overlegstelsel bij de overheid gaat in de richting van (verdere) decentralisering. Op grond van deze tendentie kan geconcludeerd worden dat het decentraliseringsproces in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel toekomstbestendig is.

## 6.7 Tot slot

‘In het dan ook al moeilijke ambtenarenvraagstuk weet Toxopeus op een tactische wijze zowel de denivellering als de welvaartsvastheid van de pensioenen en een trendbeleid in de salarissen tot stand te brengen. De ambtenaren die aanvankelijk actie voeren onder de leuze ‘Toxo pay us’, komen tot de plezierige ontdekking dat dit inderdaad gebeurt. (...) De denivellering die Toxopeus tot stand brengt, stuit aanvankelijk op een kritische meerderheid van ambtenarenbonden en in de Tweede Kamer op een tegenstribbelende meerderheid van socialisten en een groot deel van de confessionele partijen. Toxopeus houdt voet bij stuk en weigert zich opnieuw naar de onderhandelingstafel te laten sturen. Tegelijkertijd verklaart hij zich bereid om de bonden op hun verzoek te ontmoeten, waardoor hij de KVP in grote meerderheid achter zich weet te krijgen en zijn begroting 1962, waarin dit beleid is vastgelegd, in veilige haven weet te loodsen’. (Vonhoff, 1997: 200).

Het systeem van arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel wordt in belangrijke mate gevormd en veranderd door de minister van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties). In de afgelopen eeuw heeft het overlegstelsel bij de overheid stapsgewijs vorm gekregen, met een enkele meer ingrijpende wijziging, zoals de machtsruil met de overheidsvakbeweging door minister van Dijk in de jaren tachtig.



In dit onderzoek krijgt wijlen minister Dales een prominente plaats omdat zij met haar 'Grand Design' in de jaren negentig van de vorige eeuw ingrijpende hervormingen in de vormgeving van de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel voorstelt. Had ze nog geleefd, dan had ze kunnen zien dat de voorstellen grotendeels gerealiseerd zijn. Zowel Dales als Van Dijk kenden het adagium 'arbeidsverhoudingen zijn machtsverhoudingen' en bereikten met de overheidsvakbeweging overeenstemming over hun voorstellen. Het (huidige) tweede paarse kabinet Kok bouwt voort op de in gang gezette ontwikkelingen en stimuleert het proces van (verdere) decentralisering en normalisering door stapje voor stapje te kijken naar de mogelijkheden om de resterende verschillen tussen overheid en marktsector ongedaan te maken: zowel in de (materiële) rechtspositie als bij het overlegstelsel.

Bij de voorbereidingen van een nieuw regeerakkoord in 2002 kan de kans benut worden een samenhangende en richtinggevende visie op de arbeidsverhoudingen bij de overheid voor de komende jaren te ontwikkelen (een nieuw 'Grand Design?'). Realisering van die nieuwe plannen, zo is gebleken, is het meest succesvol als dat in samenspraak met de overheidsvakbeweging gebeurt.

In een samenhangende visie horen naar mijn overtuiging vormgeving van de individuele arbeidsverhouding als een tweezijdige arbeidsovereenkomst, een tweezijdig cao-systeem, contracten voor de uitvoering van taken en vernieuwing van de overheid als arbeidsorganisatie. Wat die contracten voor uitvoering betreft: de politieke besluitvorming bepaalt en is richtinggevend. Een debat over de contractuele vormgeving versterkt het politiek primaat: slechts de uitkomsten van een democratisch debat over publieke voorzieningen komen voor contractering in aanmerking en voldoende alternatieve beheersvormen moeten aanwezig zijn. De overheid blijft een bijzondere werkgever, maar met gewone werknemers, marktconforme arbeidsvoorwaarden en een marktconform overlegstelsel.

Verschillen in primaire arbeidsvoorwaarden tussen bijvoorbeeld politie- en rijkswerknemers, en tussen een politiemedewerker op de Veluwe en die in Amsterdam zullen meer voorkomen, net als grotere verschillen in regelingen voor secundaire arbeidsvoorwaarden. Deze verschillen zijn een uiting van het gewenste maatwerk in arbeidsvoorwaarden. Dit is een consequentie en kan bepalend zijn bij de vormgeving van nieuw arbeidsvoorwaardenbeleid. Het proces van decentralisering en lokalisering in de arbeidsvoorwaardenvorming kan ruim baan krijgen, zonder dat dit tot onverantwoord grote risico's leidt, die uiteindelijk effecten hebben in de dienstverlening bij publieke voorzieningen. Daarom zijn alternatieve beheersvormen noodzakelijk: het gaat om evenwichtige vormgeving van de democratische controle. En uiteindelijk - natuurlijk - om de kwaliteit en kwantiteit van de publieke voorzieningen.



De overheidsvakbeweging zal zich de komende tijd aan moeten passen aan de nieuwe situatie: verdere spreiding van de macht, het hoofd bieden aan vergelijkbare situaties als in de marktsector (spanningsveld ondernemingsraad-vakbeweging), mogelijkheden voor grotere herkenbaarheid, oriëntatie op de rol van adviseur van individuele werknemers en ondernemingsraden: de overheidsvakbeweging als adviseur en facilitator. Minder (centrale) politieke invloed op het niveau van de sectoren en lager biedt daartoe meer ruimte. De overheidsvakbeweging heeft zich, zo lijkt het toch, adequaat weten aan te passen aan de nieuwe situatie in het gedecentraliseerde overlegstelsel bij de overheid. Dat moet op subsectoraal en lokaal niveau, in een contractstelsel, ook lukken.

In 1995 overziet Albeda bij zijn afscheid aan Rijksuniversiteit Limburg de ontwikkelingen bij de overheid: 'Het nieuwe sector-onderhandelingsmodel blijkt voor beide partijen boeiende kansen te bieden. In velerlei opzichten heeft het proces van arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid een zeer eigentijds en dynamisch karakter gekregen dat (...) oprechte bewondering wekt. Kennelijk blijkt er nog veel mogelijk in het spanningsveld tussen budgettaire randvoorwaarden van de overheidswetgever en de emanciperende verhouding tussen overheidswerkgevers en overheidsvakbeweging' (1995: 20).









Overzicht respondenten interviews naar groep . . . . .	6
Vormen van verzelfstandiging. . . . .	18
Ontwikkeling werkloosheidspercentage 1992-2000 . . . . .	24
Een systeem van arbeidsverhoudingen . . . . .	40
Niveaus van besluitvorming . . . . .	42
Strategische keuzebenadering . . . . .	45
Beschikbaarheid/gebruik secundaire arbeidsvoorwaardelijke regelingen. . . . .	62
Ledentallen centrales van overheids personeel. . . . .	109
Perceptie sterkte werknemersorganisaties . . . . .	110
Omvang sectoren. . . . .	114
Absolute omvang sectoren in 1993 en 1999 . . . . .	115
Indeling overlegstelsel bij de overheid . . . . .	116
Begrotingsgefinancierde loonuitgaven rijkssectoren . . . . .	121
Globaal overzicht onderwerpen arbeidsverhoudingen overheid . . . . .	127
Overzicht arbeidsvoorwaardenovereenkomsten overheidssectoren . . . . .	128
Cumulatieve contractloonontwikkeling overheidssectoren 1993-2000 . . . . .	129
Contractloonontwikkeling 1993-2000 in de overheidssectoren . . . . .	130
Hoogste en laagste contractloon per jaar . . . . .	131
Verschil hoogste en laagste contractloonontwikkeling per jaar . . . . .	132
Gewogen gemiddelde contractloonontwikkeling in de overheidssectoren 1993-2000 . . . . .	132
Ziekteverzuim bij de overheid 1994, 1998 . . . . .	146





De interviews zijn gehouden in het voorjaar van 1993, in de zomer van 1994 en in februari 2001. Tussen haakjes is aangegeven wanneer betrokkene geïnterviewd is. Ook is de hoedanigheid waarin betrokkene geïnterviewd is vermeld, evenals de groep waar hij of zij ingedeeld is.

Akkerboom, B. (2001)  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, werkgevers

Albeda, W. prof. dr. (1993, 1994)  
Universiteit Maastricht, Universiteit Utrecht, wetenschap

Anneveld, E.J. † (1993, 1994)  
CCOOP, werknemers

Annink, A.H.C. drs. (2001)  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, werkgevers

Albersen, H.J. (1993, 1994)  
CMHF, werknemers

Appels, R. mr. (1994)  
Ministerie van Justitie, werkgevers

Beekes, A.J.E. mr. † (1993)  
Ministerie van Justitie, werkgevers

Berckel, van, M.N.C.B. mr. (1993, 1994)  
VNG/CvA, werkgevers

Borghouts, H.C.J.L. mr. (1993, 1994)  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, werkgevers

Bruin, de, W. dr. (1993)  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, werkgevers

Bunnik, W.J.M. drs. (1994, 2001)  
Ministerie van Defensie, werkgevers

Dercksen, W.J. prof. dr. (1993, 1994)  
Universiteit Utrecht, wetenschap

Dragt, Th.H. (1993, 1994, 2001)  
Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheid, niet ingedeeld

Duijkers, M.D.F.G.M. mw. drs. (2001)  
Tweede Kamer PvdA, politiek

Duijnhouwer, J.S. (2001)  
CCOOP, werknemers



- Fortuyn, W.S.P. prof. dr. (1993, 1994)  
Erasmus Universiteit Rotterdam, wetenschap
- Heemst, van, W.R. drs. (1993)  
Unie van Waterschappen, werkgevers
- Holthuis, P.H. mr. (1993, 1994)  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, werkgevers
- Hoof, van 't, J.A.M. (2001)  
Abvakabo FNV, werknemers
- Janssen, J.Th.J. drs. (2001)  
VNG/CvA, werkgevers
- Jaspers, A.Ph.C.M. prof. dr. (1993, 1994)  
Universiteit Utrecht, wetenschap
- Kerstens, R.J.A. drs. (1994)  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, werkgevers
- Koning, J.C. † (1993, 1994)  
VNG/CvA, werkgevers
- Leenders, J.A.M.H. drs. (2001)  
Ministerie van Financiën, niet ingedeeld
- Leeuw, de, J.H.M. (1993)  
Ministerie van Defensie, werkgevers
- Leijnse, F. prof. dr. (1993)  
Tweede Kamer PvdA, politiek
- Linschoten, R.L.O. (1993)  
Tweede Kamer VVD, politiek
- Niessen, C.R. prof. mr. (1993, 1994)  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, werkgevers
- Onnen, H. drs. (1994)  
CMHF, werknemers
- Paulis, A.W. (1993, 1994)  
Tweede Kamer CDA, politiek
- Pelt, van, A.C. (1993, 1994)  
AC, werknemers
- Poell, L.G.L.M. (1993, 1994)  
CCOOP, werknemers



Pont, H.A.P.M. (1993, 1994)  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, werkgevers

Reuser, A.J.M. (1993, 1994)  
AC, werknemers

Rijn, van, M.J. drs. (2001)  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, werkgevers

Rolvink, A.A. (1993, 1994)  
AOB, werknemers

Rood, M.G. prof. mr. (1993)  
Universiteit Leiden, wetenschap

Scheltema de Nie, O. mw. mr. (1993, 1994)  
Tweede Kamer D66, politiek

Sikkel, J. drs. (1993, 1994)  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, werkgevers

Sonneveld, Th. (1993, 1994)  
ACOP, werknemers

Terpstra, G.H. (1993)  
Tweede Kamer CDA, politiek

Uyl, den, X.J. drs. (1993, 1994)  
ACOP, werknemers

Veldstra, E.M. mr. (1993)  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, werkgevers

Völkers, B.H.J.J.M. (1994)  
Ministerie van Defensie, werkgevers

Vonhoff, H.J.L. prof. (2001)  
Erasmus Universiteit Rotterdam, wetenschap

Voorden, van, W. prof. dr. (1993, 1994, 2001)  
Erasmus Universiteit Rotterdam, wetenschap

Wiel, van der, P. (1993, 1994, 2001)  
IPO/IWV, werkgevers

Witvoet, J. (2001)  
AC, werknemers

Zijlstra, M. drs. (1993, 1994)  
Tweede Kamer PvdA, politiek





### 2000

- Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (23)

### 1999

- Aanpassingswet OOW (22)
- Gevolgen veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving voor de overheid als arbeidsorganisatie (21)
- Proeve van Wet houdende een verbod tot het maken van ongerechtvaardigd onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte (20)
- Project Overheidspersoneel onder de Werkloosheidswet en de Ziektewet (19)
- Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg (18)

### 1998

- Ambtelijke status (17)
- Het actieprogramma een leven lang leren (16)
- De organisatie van de uitvoering van de sociale verzekeringen (15)
- Werving en selectie (14)
- Kansen op combineren: Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid (13)
- Taakafbakening pensioenfondsen (12)

### 1997

- Werken aan Zekerheid (11)

### 1996

- Arbeid en Zorg (10)
- Wetgeving ter bestrijding van leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie (9)
- Leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving (8)
- Voorstel van wet OOW (7)

### 1995

- Wet op het ouderschapsverlof (6)
- Kabinetsvoornemens ten aanzien van de ZW, WAO en AAW (5)

### 1994

- Nederlandse sollicitatiecode (4)
- De positie van de overheid (3)
- Mogelijkheden tot versterking van werkgelegenheid in laagbetaalde functies (2)
- Tijdelijke Wet bevrozing lonen (1)







## ‘Grand Design’

### *Dynamic industrial relations in the Dutch public sector 1990-2000*

#### Introduction

This research describes, analyses and evaluates the developments in the Dutch public sector labour relations over the period 1990 –2000. The question posed is: is the process of decentralisation in the Dutch public sector labour relations future proof? The research in this statement is conducted according to two processes in the system of Dutch public service labour relations.

The *normalisation* process concerns the Dutch public service labour relations and labour conditions becoming more in-line with the private sector.

The process of *decentralisation* means a movement of collective bargaining from central level to the level of eight different government sectors. In 1993 the government was split up and the power, which was concentrated on central level, has become more diluted. The eight government sectors are: Ministries, Police, Defence, the Judiciary, Education and Municipalities, Province/County Board, and District Water Boards.

At the end of the nineties there was further decentralisation within one of the eight sectors: Education.

The theoretical model of a system of labour relations has been derived from Dunlop (1958).

The research shows that there is no such thing as a European system of labour relations but more of a Europeanising of national systems for labour relations.

The proposition in this research about the relationship between government, employers and employees is that the world famous "Polder model" is merely the current phase in the negotiation economy, a combination of neo-liberal thought processes about the relationship between the government and the market and what has for centuries been the customary approach to problems in the Netherlands: to resolve conflict and opposition through negotiations.



## 'Grand Design'

Decentralisation and normalisation in the labour relations for government personnel are part of a 'Grand Design' by the former minister of the home office the late Ms I. Dales. The different parts of this 'Grand Design' show a great deal of correlation. Apart from the normalisation it also deals with privatisation of the civil servants' pension funds, social security and corporatization that resembles the situation in the private sector and privatisation of the secretariat (Centre for Labour relations in the Dutch public sector, CAOP). The trade unions negotiate a 'package deal' concerning the different parts of the 'Grand Design'. In exchange for a dilution of power (decentralisation) the trade unions for government personnel want privatisation of the pension funds (in order to stop the government from using it for non-related purposes) and the type of participation that resembles the private sector.

The base for the 'Grand Design' was established in the eighties through a power swap between the government and the trade unions. There was an important development in the Dutch public labour relations sector to make the relationship between the government and the trade unions more equal. For many years there had been a situation in which the government decided unilaterally about the labour conditions for its personnel. A solution for this unequal position was found in the consultations in 1989. The negotiations were changing character towards a market sector. The government recognised that it had put itself into a bargaining position concerning the labour conditions of the civil servants, and the trade unions committed themselves to changes in labour conditions, for better or for worse. The solution is the 'agreement requisite' ('overeenstemmingsvereiste'). Changes in the labour conditions of the civil servants can only be made if the majority of the four trade unions agree.

### Normalisation

Normalisation of the labour relations for civil servants and the link to the market sector has been researched through the individual and collective legal positions, the contents of the employment contracts for civil servants and the development towards more equal labour relations in the public sector. In all areas there is more or less a greater resemblance to the situation in the market sector.

In the area of individual employment contracts there is a difference: the civil servant has an official status, a unilateral appointment, while in the market sector there is a two-sided employment contract. This unilateral appointment is justified by the exceptional position of the government as both employer and legislator. In special circumstances this could lead to exceptional demands on civil servants. Due to this unilateral position there are even greater differences



in the dismissal legislation. In the field of pensions and social security the link to the market sector has nearly been established. In the primary and secondary labour relations the variety of remunerations is small and the government has better arrangements for child care and parental leave. The market sector has a better image on the labour market.

In the evolution of the negotiations model an important development is the tendency to reach a more equal relationship between the government and the trade unions, as mentioned above. The European Social Charter and the work of the Advice and Arbitration Commission (AAC) enhances the trend towards more equal positions for both parties in the labour relations. The character of the consultations is strongly dependable on the relative power positions of both the government and the trade unions. The character of the consultations has developed from 1919 (from, just hear/listen to the trade unions to a bargaining process): there is no longer a unilateral decision by the government.

Not only in the Netherlands is the character of the labour relations in the public sector changing strongly. Also in other countries there is also a development towards greater equality between government and trade unions. In Europe the thought predominates that the government unilaterally has to arrange the legal position for its personnel, but there are the sort of differences that could cause a hindrance to free negotiations. Sweden has a system that is most equivalent to that of the market sector. Participation for both sectors has nearly been equally arranged. This also includes the right to strike. Each time the judges deliberate between the right to strike and third party interests. For Armed forces personnel and civilians under contract of the armed forces special arrangements have been made.

### **Decentralisation**

In 1993 the development of the terms of employment in the government was, as part of the 'Grand Design', decentralised into eight sectors. Important motives to do so were the process of decentralisation of the labour relations in the market sector, the wish to market conformity (normalisation) and competition on the labour market: the improvement of the government's image as an attractive employer through custommade labour conditions in each sector. Custom made means that a package-deal for labour conditions is specific to each sector's circumstances.

Despite decentralisation there is still a need to coordinate and check, for which new bodies have been developed. In 1999 a new finance system has been introduced, based predominantly on the remuneration development in the market sector. With regards to the financial organisation, the labour relations within the government are looking more like the market sector than before.



The government and the social partners are positive about the functioning of the new system of public sector labour relations even now that there is further decentralisation within the education sector (both higher education and adult education). The custommade process has been researched through the labour relations for government personnel in the eight sectors mentioned above. In the period 1993-2000 there is a variety of remuneration between the different sectors but the themes for secondary terms of conditions show little variety. These terms and conditions are met differently between the sectors.

### **Contract systems**

In the concluding observations a plea is made for the introduction of a contract system. This means bringing into line the government official legal position with the market sector (two-sided labour contracts) and a system of collective agreements with the government, in which case an agreement can also be reached with one trade union. This collective agreement binds the union and its members directly. Finally, the contract system concerns the introduction of contracts for public provisions in combination with a reform in the public service (compare Blair's proposals in 2001 for reform in the public sector).

This contract system can function well within the decentralised labour conditions. It is, however, imperative to have a sufficient number of alternative control systems available for coordination and for democratic control to avoid undesired choices at local level between labour conditions and public services. Localisation of labour relations is, in essence, about a balanced direction of the system of Dutch public sector labour relations within the government, a right/proper balance between decentralisation and control based on a democratic decision making process.

The labour relations within the Dutch government are very fascinating: government, government employers and the trade unions will play an important role in designing it now and in the future.

The question whether decentralisation within the labour relations of government personnel is future proof, can be answered affirmatively on the grounds of observed tendency of further decentralisation.







- Aardenne, van, G.M.V. (e.a.)  
*Europa: een volgende akte*. Een verkenning van de grondslagen en de toekomst van de Gemeenschap en de positie van Nederland daarin, Den Haag 1992
- Akkermans, M.J.W.M.  
*Gelijk hebben, gelijk krijgen*. 10 jaar Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst, Den Haag, Centrum Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel 1994
- Akkermans, M.J.W.M.  
*Een mechanisme voor advies, bemiddeling en arbitrage in het bedrijfsleven*, een beschouwing naar aanleiding van het conflict in het streekvervoer, in: Negotiation Magazine 1995
- Albeda, W.  
*Decentralisering en beheersing*, Publicatiereeks Overheid en Arbeid, Den Haag 1991
- Albeda, W.  
*Kansen voor de overlegeconomie*, in: ESB 1992
- Albeda, W.  
*Geschiedenis van de overlegeconomie in Nederland*, economisch- en sociaal historisch jaarboek, Amsterdam 1993
- Albeda, W.  
*De strijd om nieuwe maatschappijvormen*. De strijd blijft, op elk niveau, Publicatiereeks Overheid en Arbeid, Den Haag 1995
- Albeda, W., Dragt, Th. H., Fortuyn, W.S.P. (e.a.)  
*Ambtenaren in het jaar 2000*, SDU, Den Haag 1989
- Albeda, W., Dercksen, W., (Tros, F.)  
*Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1990/1994/(1998)
- Albeda, W., Visser, J.  
*The future of the labour movement*, Sage, London 1992
- Albers, O., Fortuyn, W.S.P., Jaspers, A.Ph.C.M., Peijpe, van, T., Schellart, A.  
*De ambtenarenstakingen*, Deventer 1983
- Albersen, H.J.  
*Commissie Albeda*, de derde partij, in: Carré 1989
- Albert, M.  
*Kapitalisme contra kapitalisme*, Uitgeverij contact, Antwerpen 1992
- Andeweg, R.B. (red.)  
*Ministers en Ministerraad*, Sdu, Den Haag 1990
- Bakels, H.L.  
*Schets van het Nederlands arbeidsrecht*, Kluwer, Deventer 1987
- Becking, K.M.  
*De Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst en het belang voor de arbeidsvoorwaardenvorming in de collectieve sector*, in: SMA 1992



- Becking, K.M.  
*Het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid en de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid*, in: Bestuurswetenschappen 1993
- Becking, K.M.  
*De gehoorzame ambtenaar, een uitgestorven soort*, in: Binnenlands Bestuur 1993
- Becking, K.M.  
*Het sectorenmodel: tussen theorie en praktijk*, Den Haag 1993
- Becking, K.M.  
*Het overlegstelsel bij de overheid*, in: Handboek arbeidsrecht bij de overheid, Samsom, H.D. Tjeenk Willink 1995
- Becking, K.M., Dragt, Th. H., Fortuyn, W.S.P., Loonstra, C.J. (red.)  
*Final-offer arbitrage*, Publicatiereeks Overheid en Arbeid, Den Haag 1993
- Becking, K.M., Dragt, Th.H. (red.)  
*Wie beheert het erfgoed van Ien Dales als werkgever? Tien jaar Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst*, Publicatiereeks Overheid en Arbeid, Den Haag 1994
- Becking, K.M.  
*Advies en Arbitrage bij de overheid*, in: Handboek overleg en medezeggenschap bij de overheid 1994
- Becking, K.M., Fortuyn, W.S.P.  
*Lokalisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid*, in: ESB 1995
- Becking, K.M.  
*Arbeidsvoorwaarden en maatwerk bij de overheid*, in: SMA 1996
- Becking, K.M.  
*Evaluatie van het sectorenmodel*, in: Periodiek Rechtspositie Overheidspersoneel 1996
- Becking, K.M.  
*Industrial relations in the Dutch public sector*, in: reader 'social dialogue in Europe', Den Haag 1997
- Becking, K.M.  
*Niets is wat het lijkt*, verslag van een studiereis naar Zuid-Afrika, Den Haag 1999
- Beek, van K.  
*De ondernemende samenleving: een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid*, Den Haag, Sdu, 1998, WRR voorstudies en achtergronden V 104.
- Berckel, van, M.N.C.B., Dragt, Th.H.  
*Arbeidsvoorwaarden en bemiddeling: op weg naar gelijkwaardigheid?*, in: Bestuur 1989
- Berckel, van, M.N.C.B.  
*Normalisering in de arbeidsverhoudingen bij de overheid*, in: SMA 1993
- Berg, H. van den, Fortuyn, W.S.P., Jaspers, A.Ph.C.M.  
*De ontwikkeling van het stakingsrecht in Nederland*, SUN Nijmegen 1978





- Bestebreuer, A.  
*Actuele opgaven in het verzelfstandigingsbeleid*, de bijdrage van de Kaderwet aan effectief overheidsbestuur. Discussiepaper, niet gepubliceerd, Den Haag 2001
- Blanpain, R. (red.)  
*Comparative labour law and industrial relations*, Kluwer, Deventer 1992
- Blom, J.C.H.  
*De muiterij op De Zeven Provinciën*, reacties en gevolgen in Nederland, Utrecht 1983
- Blom, J.C.H., Dunk, H.W. von der, Boogman, J. C. (e. a.).  
*Geschiedenis van het moderne Nederland*. Politieke, economische en sociale ontwikkelingen, De Haan, Houten 1988
- Bootsma, P., Breedveld, W.  
*De verbeelding aan de macht*, het kabinet Den Uyl 1973-1977, Sdu, Den Haag 1999
- Borghouts, H.C.J.L.  
*Het overlegstelsel bij de overheid is nog steeds eenrichtingverkeer*, in: Namens 1987
- Borghouts, H.C.J.L. (e.a.)  
*Medezeggenschap bij de overheid*, Kluwer, Deventer 1982
- Borghouts, H.C.J.L., Veldstra, M.  
*De regeling van geschillen bij het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid en de regeling van collectieve acties van overheids personeel*, in: SMA 1983
- Bovens, M.  
*Verantwoordelijkheid en Organisatie*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1990
- Breunese, J.N., Roborgh, L.J. (e.a.).  
*Ministeries van algemeen bestuur*, Spruyt, Van Mantgem & De Does, Leiden 1989
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal  
*Het overlegstelsel bij de overheid*, Tweede Kamerstuk 19009, nrs. 1 en 2, Vergaderjaar 1984-1985
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de leden van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken  
*De toekomst van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid*, 11 juni 1991
- Brief van de minister van Binnenlandse zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal  
*Efficiëntere overheid*, 2 oktober 1990
- Brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal  
*Evaluatie sectorenmodel in het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid*, 10 juli 1996
- Brief van de minister van Onderwijs en Wetenschappen aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
*Arbeidsvoorwaardenvorming in de O&W-sector*, 21 januari 1993



- Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
*Arboconvenanten nieuwe stijl*: beleidsstrategie voor de komende vier jaar,  
15 januari 1999
- Brief van de minister van Financiën aan de voorzitter van de Tweede Kamer der  
Staten-Generaal  
*Van dummy tot begroting*; tussenrapportage VBTB, 19 december 2000
- Bruinsma, G.J.N., Zwanenburg, M.A.  
*Methodologie voor bestuurskundigen*: stromingen en methoden, Coutinho,  
Muiderberg 1992
- Butter, den., F.A.G., Broersma L.  
*Werkgelegenheid en arbeidsmarktdynamiek*, in: ESB 1993
- Cawson, A.  
*Corporatism and political theory*, Basil Blackwell 1986
- Commissie van advies inzake de regeling van voorzieningen bij collectieve  
arbeidsgeschillen in de openbare dienst  
*Rapport*, Staatsuitgeverij, Den Haag 1980
- Commissie Cohen  
*Eindrapport werkgroep Markt en Overheid*, Den Haag 1997
- Commissie Sint  
*Verantwoord verzelfstandigen*, rapportage van de commissie-Sint, Den Haag  
1994
- Commissie Vonhoff  
*De wereld van sectoren*, Den Haag 1980
- Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (Vanhoff)  
*Elk kent de laun*, die derweert gaut, Den Haag 1980
- Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over het complex  
rechtpositieregelingen van het overheidspersoneel  
*Advies*, Den Haag 1991
- Commissie van Rijn  
*De arbeidsmarkt in de collectieve sector*, investeren in mensen en kwaliteit.  
Rapport, Den Haag 2001
- Dercksen, W.J., Fortuyn, W.S.P., Jaspers, A.Ph.C.M., Galan, C. de  
*Vijfendertig jaar SER-adviezen*, Kluwer, Deventer 1982
- Dercksen, W.J. (ed.)  
*The future of industrial relations in Europe*, proceedings of a conference in  
honour of prof. Albeda 1988
- Dercksen, W.J.  
*Het schip van zorg*, oratie, Universiteit Utrecht, 19 maart 1993
- Dercksen, W.J.  
*Beroepsopdracht*: privatiseren onder randvoorwaarden, in: ESB 1994
- Dercksen, W.J.  
*Loonmatiging achterhaald instrument in strijd tegen werkloosheid*,  
Staatscourant, 30 november 1994



- Dercksen, W.J.  
*Flexibel aan het werk*, in: Faber, G., Schippers, J., Flexibilisering van arbeid, Bussum, Coutinho 1997
- Doom, J.A.A., van  
*Organisatie en maatschappij*, sociologische opstellen, Stenfert Kroese, Leiden 1971
- Downs, A.  
*Inside bureaucracy*, Boston, 1967
- Dragt, Th.H.  
*Commissie Albeda*, in: De Centrale, november/december 1987/januari 1988
- Dragt, Th.H.  
*Commissie Albeda als voorbeeld*, in: Praktijkblad voor medezeggenschap, 1989
- Dragt, Th.H.  
*Kok moet een kapitein zijn*, NRC Handelsblad, 2 september 1999
- Dragt, Th.H.  
*Overheidsorganisatie geen marionettentheater meer*, in: Management en Bestuur, augustus 2000
- Dunlop, J.T.  
*Industrial relations systems*, Henry Holt and Company, Inc., New York 1958
- European Commission  
*Industrial Relations in Europe*, march 2000
- Fase, W.J.P.M.  
*CAO-recht*, Schets van het recht met betrekking tot cao's, verbindendverklaring van bepalingen en aanverwante regelingen, Samsom, Alphen aan de Rijn 1982
- Fluitsma, Th. F.  
*Conflictoplossing in het ambtenarenrecht*, in: Arbeidsrecht bij de overheid, Samsom, H.D. Tjeenk Willink 2000
- Fortuyn, W.S.P.  
*Stakingsrecht in Nederland, 1872-1986*, theorie en praktijk, Fibula Van Dishoeck, Weesp 1985
- Fortuyn, W.S.P.  
*De commissie Albeda*, katalysator van nieuwe arbeidsverhoudingen bij de overheid, in: SMA 1987
- Fortuyn, W.S.P.  
*Zonder ambtenaren*, de overheid als ondernemer, Veen, Amsterdam/Antwerpen 1991
- Fortuyn, W.S.P.  
*Een toekomst zonder ambtenaren*, Publicatierreeks Overheid en Arbeid, Sdu, Den Haag 1991
- Fortuyn, W.S.P.  
*Aan het volk van Nederland*, Contact, Amsterdam/Antwerpen 1992
- Fortuyn, W.S.P.  
*De collectieve sector gaat in zaken*, in: Openbaar bestuur 1994



- Frissen, P.H.A.  
*De virtuele staat*, politiek, bestuur, technologie; een postmodern verhaal, Academic Service, Schoonhoven 1996
- Frissen, P.H.A.  
*De lege staat*, Uitgeverij Nieuwezijds, Amsterdam 1999
- Geelhoed, L.A.  
*Uitdagingen voor het sociaal-economisch bestel*, in: ESB, 5 januari 1994
- Geertsema, W.J., Hansma, R., Milders, J.C., e.a.  
*De rechtspositie van de ambtenaar*, prof. mr. B.M. Teldersstichting, Den Haag 1985
- Groot, C. de.  
*De advies- en arbitragecommissie en het recht*, in: SMA, april 1988
- Hart, P., t  
*Hervormend leiderschap*, over veranderingskunst in het openbaar bestuur, Lemma, Utrecht 2000
- Heijden, van der, P.F.  
*Op weg naar de ondernemingsovereenkomst*, in: OR Informatie 1995
- Hemerijck A.C.,  
*De politiek van de economie*, in: Beleid en Maatschappij 1994
- Hemerijck A.C.,  
*Hardnekkigheid van corporatistisch beleid in Nederland*, in: Beleid en Maatschappij, 1994
- Hoeven, P. J. A. ter, Jong, J. de, Pels, P.S., Ramondt, J.J., Heide, H. ter, Peper, B.  
*Arbeidsverhoudingen in de jaren '80*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1981
- Huygevoort, G. van, Paping, R.  
*Loonincident!*, in: ESB februari 2001
- Inja, C., Sips, C.  
*Een nieuw model voor het centraal overleg in de jaren negentig*, in: ESB, 1990
- Jaspers, A.Ph.C.M.  
*Annotatie bij de uitspraken van de AAC*, Tijdschrift voor Ambtenarenrecht 1985
- Jaspers, A.Ph.C.M.  
*Het overheidspersoneel en collectieve acties*, in: Weggemans, J.H. (red.), Arbeidsverhoudingen bij de overheid, Deventer 1985
- Jeukens, H.J.M.  
*Burgerlijke openbare dienst*, proefschrift, Leiden 1959
- Jong, E.P., de.  
*Het Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen*, Rotterdam 1974
- Jong, E.P., de  
*Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civielrechtelijke werknemers te handhaven?*, in: Handelingen der Nederlandse Juristen Vereniging, Zwolle 1982



- Kam, C.A. de., Haan, J., de  
*Terugtrekkende overheid, realiteit of retoriek?*, een evaluatie van de grote operaties. Academic Service, Schoonhoven 1991
- Kaplan, M.J.P.G., Rinnooy Kan, A.H.G.  
*Onderhandelen: structuren en toepassingen*. Academic Service, Schoonhoven 1991
- Katzenstein, P.J.  
*Small states in world markets*, industrial policy in Europe, Cornell university press 1985
- Kickert, W.J.M., Mol, N.P. en Sorber, A.  
*Verzelfstandiging van overheidsdiensten*, in: Bestuurskunde 1992.
- Kickert, W.J.M.  
*Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten – over publiek management van hybride organisaties*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1998
- Kochan, Th. A. (e.a.)  
*Strategic choice and industrial relations theory*, in: Industrial relations 1984
- Korevaar, K.  
*Strategische arbeidsvoorwaardenvorming*, vernieuwing van vakbondswerk en cao, Mets en Schilt, proefschrift, Amsterdam 2000
- Korsten, A.F.A., Toonen, Th.A.J. (e.a.)  
*Bestuurskunde, Hoofdfiguren en Kernthema's*. Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen 1988
- Lammers, C.J.  
*Organisaties vergelijkenderwijs*, Het Spectrum, Utrecht 1983
- Leijnse, F.  
*De taaiheid van de overlegeconomie*, in: Beleid & Maatschappij 1994
- Linback A., Snower D.J.,  
*The insider-theorie of employment and unemployment*, MYT, Cambridge 1988
- Looise, J.C.  
*Meer flexibel en terug naar de kern?*, Structuur en strategie van de vakbeweging in de jaren '90, in: SMA 1992
- Looise, J.C.  
*Werknemersvertegenwoordiging op de tweesprong: vakbeweging en vertegenwoordigend overleg in veranderende arbeidsverhoudingen*, Samsom, Alphen aan den Rijn 1989
- Loonstra, C.J.  
*De AAC en final-offer arbitrage*, in: Negotiation Magazine, volume IV, nr. 3, 1991
- Loonstra, C.J.  
*Over de toekomst van de Advies- en Arbitragecommissie (AAC)*, in SMA 1994
- Lijphart, A.  
*Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, De Bussy, Amsterdam 1968
- Melkert, A.P.W.  
*Inkomensverdeling en werkgelegenheid*, in: ESB 1996



- Melkert, A.P.W.  
*Toespraak* ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van de Stichting van de Arbeid, Den Haag 1995
- Messer-Dinissen, P.E.M.  
*De rijksarbeidscontractant*, proefschrift, Den Haag 1995
- Miljoenennota 1993 -2000  
SDU Uitgeverij, Den Haag
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
*Notitie normalisering overlegstelsel*, 15 mei 1990
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
*Notitie inzake de toekomst van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de overheidssector*, 12 oktober 1990
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
*Notitie(s) vertrouwen in verantwoordelijkheid en de daarbij behorende notities 'integriteit van het openbaar bestuur' en 'management en personeelontwikkeling rijksdienst'*, 1999
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
*Kerngegevens* overheidspersoneel, stand ultimo 1997, 1998, 1999. Den Haag 2000
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
*Trendnota* Arbeidszaken Overheid 1999/2001, Den Haag, SDU Uitgeverij 2000
- Mintzberg, H., e.a.  
*Op strategie-safari*, een rondleiding door de wildernis van strategisch management, Scriptum, Schiedam 1999
- Morgan, G.  
*Images of Organization*, Sage Publications, London 1992
- Musil, R.  
*De man zonder eigenschappen*, Meulenhoff, Amsterdam, 1999
- Nagelkerke, A.G., Nijs, de, W.F.  
*Arbeidsverhoudingen in Nederland en op het niveau van de Europese Gemeenschap*, Stenfert Kroese 1991
- Nagelkerke, A.G., Nijs, de, W.F.  
*Institutioneel balanceren*, decentralisatie in de Nederlandse arbeidsverhoudingen in de jaren '80, in: SMA 1994
- Nagelkerke, A.G., Wilthagen, T.C.J.M.  
*Op weg naar een institutioneel mozaïek*: de Nederlandse arbeidsverhoudingen aan het begin van de 21e eeuw, in: SMA 2000
- Nicolai, P.  
*Beginselen van behoorlijk bestuur*, Kluwer, Deventer 1990
- Niessen, C.R.  
*Bestaat er aanleiding de rechtspositionele verschillen tussen ambtenaren en civiele werknemers te handhaven?* in: Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging, Zwolle 1982



- Niessen, C.R.  
*'Vluchten kan niet meer...'* Iets over beleids- en beheersproblemen en hun oplossing. Publicatiereeks Overheid en Arbeid, Den Haag 2001
- Oud, P.J., Bosmans, J.  
*Staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940* de tijd na 1940, Van Gorcum, Assen, Maastricht 1990
- Peper, B.  
*De leer der arbeidsverhoudingen*, in: ESB 1981
- Peijpe, T., van, Riphagen, J.  
*Schets van het Nederlands ambtenarenrecht*, Kluwer, Deventer 1998
- Peijpe, T., van  
*Ambtenarenstatus ter discussie*, in SMA 1999
- Plessen, W.G.M.  
*Collectief onderhandelen in de zorgsector*, Kluwer, Deventer 1996
- Protocol* proefneming arbeidsvoorwaardenoverleg 1989  
Den Haag 1989
- Protocol* arbeidsvoorwaardenoverleg 1990, 1991, 1992  
Den Haag 1989-1991
- Protocol* sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994  
Den Haag 1993
- Raad voor het Binnenlands Bestuur,  
*Met man en macht*, eerste advies over decentralisatie, mede in relatie tot de afslankingsoperatie, Den Haag 1987
- Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid  
*Adviezen 1994-2000*, Den Haag (bijlage 3)
- Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid  
*Overeenkomst* inzake de ROP, Den Haag, 1996, 2000
- Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid  
*Rapport* inzake de evaluatie van het sectorenmodel, Den Haag 1996
- Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid  
*Rapport* inzake de evaluatie van het sectorenmodel, Den Haag 1999
- Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid  
*Voorstellen* tot verbetering van het functioneren van de ROP, Den Haag, 26 april 2000
- Reynaerts, W.H.J.  
*De cao en de collectieve arbeidsverhoudingen*. Blinde vlekken in het sociaal recht, Kluwer, Deventer 1986
- Reynaerts, W.H.J., Nagelkerke, A.G.  
*Arbeidsverhoudingen*, theorie en praktijk, deel 1 en 2. Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen 1983
- Reynaerts, W.H.J.  
*Arbeidsverhoudingen*, een bespiegelende terugblik in: Sociaal-rechtelijk en sociaal-politiek denken sedert de Tweede Wereldoorlog; veertig jaar SMA, 1986



- Ritzen, J.  
*De minister, een handboek*, Bert Bakker, Amsterdam 1998
- Rood, M.G.  
*Collectief ambtenarenrecht*, VUGA, Den Haag, 1989
- Rood, M.G.  
*Over collectief overleg en conflict in: SMA* 1993
- Rood, M.G.  
*Over ontwikkelingen in het ambtenarenrecht en hun grenzen*, in Openbaar Bestuur, nr. 6/7 en 8 1993
- Rosenthal, U., Ringeling, A.B. Bovens, M.A.P., 't Hart, P. en Twist, van, M.J.W.  
*Openbaar bestuur*. Beleid, organisatie en politiek. Samsom Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1996
- Scholten, L.W.G.  
*Nederland aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog in: Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, deel XII, H8, Zeist 1958
- Sociaal Economische Raad  
*Convergentie en Overleconomie*, Den Haag 1992
- Sikkel, J., Winne, de, W.G., Veldstra, E.M.  
*Normalisering arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen bij de overheid*, in: Openbaar Bestuur 1993
- Simon, H.A.  
*Administrative behavior*, New York 1947
- Sociale Nota 2000/2001  
SDU, Den Haag, 2000, 2001
- Sprengers, L.C.J.  
*De Wet op de ondernemingsraden bij de overheid*, proefschrift, Kluwer, Deventer 1998
- Stekelenburg, M.,  
*200 jaar werken bij de overheid*, SDU-uitgeverij 1999
- Swaan, de A.,  
*Overleconomie en onderhandelingshuishouding*, een sociologische nabeschouwing, in Bottenburg M. van, 'Aan den Arbeid, de Stichting van de Arbeid, 1945-1995, Den Haag 1995
- Swanborn, P.G.  
*Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Boom Meppel, Amsterdam 1994
- Tak, A.Q.C.  
*De ambtenaar afgeschaft, terug naar een huurlingenleger?*, in MRT 1998
- Taylor, F.W.  
*Scientific Management*, New York, Harper 1947
- Teisman, G.R.  
*Complexe besluitvorming*, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen, VUGA 1993





- Teulings, C.N.  
*Efficiënte loonvorming door sociale partners*, in: ESB 1995
- Teulings, C.N., Hartog, J.  
*Corporatism and Competition*, Cambridge University Press 1998
- Treu, T.  
*Public service labour relations*, Geneva 1987
- Tros, F.  
*Schuivende marges: trends in arbeidsvoorwaardenvorming en arbeidsverhoudingen*, Samsom, Alphen aan den Rijn 2000, proefschrift: 'decentralisering van arbeidsverhoudingen'
- Tsjechov, A., Gorki, M.  
*Brieven*, Hoogland en Van Klaveren, Amsterdam 2000
- Twist, M.J.W., van, Veld, R.J., in 't  
*Over kerndepartementen*, VUGA uitgeverij 1993
- Twist, M.J.W., van, Veld, R.J., in 't  
*Een kerndepartement is iets anders dan wat er na verzelfstandiging overblijft*, in: Openbaar bestuur 1994
- Valk, J.P. de, Faasen, M. van  
*Dagboeken en aantekeningen van Willem Hendrik de Beaufort*, eerste band 1874-1910, 's-Gravenhage, 1993
- Veldkamp, G.M.J. (red.)  
*Sociaal rechtelijk en sociaal-politiek denken sedert WO 11*, veertig jaar SMA, Samson, Alphen aan den Rijn/Brussel 1986
- Veld, in 't. R.J.  
*Tijd voor kleinere en meer beweeglijke rijksdienst*, in: Staatscourant 1993
- Veld, in 't. R.J., Knaap, van der, P.  
*Dynamische Bestuurskunde*, informatie en sturing in publieke dynamiek, Phaedrus, Den Haag 1994
- Veld, in 't. R.J.  
*Noorderlicht*, over scheiding en samenballing, VUGA, Den Haag 1997
- Verbond Sectorwerkgevers Overheid  
*Jaarverslagen 1993-2000*
- Visser, J., Hemerijck, A.C.  
*Een Nederlands mirakel*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 1998
- Vonhoff, H.J.L.  
*'Goddank dat ze weg zijn! Wat hadden we met ze moeten beginnen?'*, Publicatiereeks Overheid en Arbeid, Den Haag, 1996
- Vonhoff, H.J.L.  
*Vind ik wat ik vond? Kanttekeningen en opvattingen*, Prometheus, Amsterdam, 1997
- Vonhoff, H.J.L.  
*Duiken of stenen vangen*. Aspecten van bestuurlijke verantwoordelijkheid, Publicatiereeks Overheid en Arbeid, Den Haag, 2000



- Voorden, van, W. (red.).  
*Arbeidsverhoudingen uit model*. Feiten, ontwikkelingen, perspectieven,  
Samsom, Alphen aan den Rijn 1981
- Voorden, van, W.  
*Derdeninterventie in de arbeidsverhoudingen*, SMA 1992
- Voorden, van, W., Nagelkerke, A.G., Nijs, De, W.F.  
*Macht in banen; arbeidsverhoudingen in theorie en praktijk*, Stenfert Kroese,  
Leiden 1993.
- Vries, de, J.  
*De dynamiek der departementen*, in: *Beleid & Maatschappij* 1995
- Vries, de, J., Dam, M. van,  
*Politiek-bestuurlijk management*, een blik achter de gouden muur, Samsom,  
Alphen aan den Rijn 1998
- Vries, K.G. de  
*Toespraak* 29 maart 2001 t.g.v. het afscheid van de voorzitter van het CvA  
(VNG), Den Haag 2001
- Vrins, C.A  
*Decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg*, in: *Openbaar Bestuur* 1993
- Vrins, C.A  
*Marktconforme arbeidsverhoudingen in de overheidssectoren*, in: *Openbaar  
Bestuur* 1993
- Waarden, B.F., van  
*Organisatiemacht van belangenverenigingen; de ondernemersorganisaties in de  
bouwrijverheid als voorbeeld*, Acco, Amersfoort/Leuven 1989
- Warmerdam, M., van  
*Ambtenaar in overleg*, ontwikkelingen van arbeidsverhoudingen in de  
publieke sector, Leiden 1997
- Wassenaar, M.C., Scholten, P.G.J.  
*Ontwikkelingen in het begrotingsbeleid in het Verenigd Koninkrijk*, in:  
*Openbaar Bestuur* 2000
- Weggemans, J.H.,  
*Arbeidsverhoudingen bij de overheid*, Kluwer, Deventer 1985
- Werkgroep aard, structuur en inhoud van het overleg  
*Rapport*, Den Haag 1980
- Werkgroep Overlegstelsel  
*Rapport* houdende een voorstel tot een gelijkwaardiger positie van partijen in  
het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid, Den Haag 1983
- Werkgroep Rood  
*Rapport* ter voorbereiding van een advies betreffende de structuur van de  
rechtspositieregelingen van het overheidspersoneel, Den Haag 1991
- Wiel, van der, P.  
*Ontwikkelingen in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, in: *Openbaar Bestuur* 1993
- Wilke, M. L.  
*Zijn arbeidsverhoudingen bij de overheid marktconform?*, Publicatiereeks  
Overheid en Arbeid, Den Haag 1996



- 
- Windmuller, J.P.; Galan, C. de; Zweeden A.F. van  
*Arbeidsverhoudingen in Nederland*, Het Spectrum, Utrecht 1985
- Windmuller, J.P.  
*Enige opmerkingen over het systeem van de Nederlandse industriële verhoudingen*, in: Sociaal-rechtelijk en sociaal-politiek denken sedert de Tweede Wereldoorlog, Veertig jaar SMA. Samsom, Alphen aan den Rijn/Brussel 1986
- Wolters, T.  
*Onderhandeling en bemiddeling*, een studie op het terrein van de arbeidsverhoudingen, proefschrift, VU-uitgeverij, Amsterdam 1989
- Zutphen, A.H., van  
*De rechtspositie van de rijksambtenaar*, proefschrift, VUGA, Den Haag 1991
- Zutphen, A.H., van  
*De ambtenaar*, in: Arbeidsrecht 1998
- Zwaan de J.W.  
*De publieke en private verantwoordelijkheid van de overheid: een aantal Europees-rechtelijke beschouwingen*. WRR voorstudies en achtergronden, V105, Den Haag, Sdu 1999



**A**

aanstelling van ambtenaren . . . . .	58
aard, structuur en inhoud van het overleg (ASIO) . . . . .	68
Abp-complex . . . . .	63, 76, 79
actoren in een systeem van arbeidsverhoudingen. . . . .	33, 36
Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC) . . . . .	71, 75, 86
adviesrecht WOR . . . . .	84
Agenda 2002 . . . . .	27
agentschappen . . . . .	18
Akkoord van Wassenaar. . . . .	23, 26
Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (Abp) . . . . .	63, 76
Algemene Rekenkamer . . . . .	19
ambtelijke status . . . . .	54, 164, 168
ambtenaar (definitie). . . . .	55
ambtenarenstakingen 1983 . . . . .	93
analyse van arbeidsverhoudingen . . . . .	11
analyse van het kapitalisme . . . . .	11
analyse van vakbonden en collectieve onderhandelingen . . . . .	12
arbeidsmarktpositie overheid . . . . .	124
arbeidsvoorwaardenovereenkomsten (overzicht) . . . . .	128
arbitrage (AAC) . . . . .	87
arboconvenanten. . . . .	145

**B**

Barkantijn 'Elisabeth Smit' . . . . .	76
basisthema's arbeidsverhoudingen . . . . .	11
beginsel van de dienende overheid . . . . .	17
beginsel van democratisch legitimatie. . . . .	17
beginsel van rechtsgelijkheid . . . . .	17
beginsel van rechtszekerheid . . . . .	17
bemiddeling (AAC) . . . . .	87
bemoei-goederen . . . . .	29
Bestek '81 . . . . .	67
bezoldiging. . . . .	61
bijzondere positie van de overheid . . . . .	29, 54, 164
budgetrecht. . . . .	29, 70, 108, 168

**C**

cao-inhoudsanalyse . . . . .	8
cao-sectoren van de overheid (definitie) . . . . .	14
cao-systeem. . . . .	161, 166
centraal akkoord . . . . .	25
Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA) . . . . .	65
Centrale Commissie . . . . .	65
centrale overheid (definitie). . . . .	14



Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) . . .	81, 112, 165
chaos- en complexiteitstheorieën . . . . .	46
'checks and balances' . . . . .	153, 162, 170, 172
collectief overleg . . . . .	65
collectieve goederen . . . . .	29
Commissie Abp-complex . . . . .	77
Commissie Cohen . . . . .	19
Commissie Pont . . . . .	77
Commissie Sint . . . . .	19
Commissie Toxopeus-II. . . . .	68, 86
Commissie van Rijn . . . . .	121, 173, 174
Commissie voor toetsing van wetgevingsprojecten . . . . .	73
concentratie . . . . .	26, 104
contingentiebenadering . . . . .	35
contractloonontwikkeling . . . . .	62, 129
contractstelsel . . . . .	161
coördinatie en afstemming . . . . .	107
corporatisme. . . . .	20
criteria lokalisering (ROP) . . . . .	102
criteria lokalisering (kabinet) . . . . .	153
cultuur van het overleg . . . . .	123

## D

decentrale overlegstructuur . . . . .	79
decentralisering (definitie) . . . . .	101
decentralisering en beheersing . . . . .	171
deconcentratie . . . . .	104
dubbelrol van de overheid . . . . .	29

## E

Een Nieuwe Koers . . . . .	23, 27
Er is meer nodig . . . . .	27
etatistische overlegeconomie . . . . .	21
Europeanisering van nationale stelsels . . . . .	47
Europees Sociaal Handvest (ESH) . . . . .	65, 67, 71, 75
Europees systeem van arbeidsverhoudingen . . . . .	47
Europese arbeidsverhoudingen. . . . .	47
Europese Commissie. . . . .	47
Europese integratie . . . . .	47
evaluatie sectorenmodel . . . . .	147
externe medezeggenschap . . . . .	84
externe verzelfstandiging . . . . .	18



<b>F</b>	
final-offer arbitrage . . . . .	87
financiering overheidssectoren . . . . .	120
formele en informele regels . . . . .	11, 33, 39
<b>G</b>	
g&g-sector . . . . .	14, 122
geleide loonpolitiek . . . . .	22
gelijkwaardige overlegverhoudingen . . . . .	64
gemeenschapsrecht . . . . .	17
geschillenregeling . . . . .	86
‘Grand Design’ . . . . .	53, 74, 99
Grote Efficiency Operatie (GEO) . . . . .	19
<b>H</b>	
hefboomfunctie (AAC) . . . . .	71, 91
Hr.Ms De Zeven Provinciën . . . . .	92
Hr.Ms. Bloys van Treslong . . . . .	72
human-resources benadering . . . . .	12
<b>I</b>	
ideologie in een systeem van arbeidsverhoudingen . . . . .	38
incidentele loonontwikkeling (ilo) . . . . .	122
individualisering . . . . .	104
informele regels. . . . .	11, 33, 39
instemmingsrecht WOR . . . . .	84
institutionalisme . . . . .	37
institutioneel leren . . . . .	24
institutionele analyse. . . . .	36
interne medezeggenschap . . . . .	84
interne verzelfstandiging . . . . .	18
irrationaliteit . . . . .	46
<b>J</b>	
jurisprudentieel stakingsrecht . . . . .	92
<b>K</b>	
kabinetsstandpunt sectorenmodel . . . . .	147
Kaderwet ZBO’s . . . . .	19
kapitalisme contra de staat . . . . .	14
kapitalisme gestuurd door de staat . . . . .	15
kapitalisme in plaats van de staat . . . . .	15



kapitalisme én de staat . . . . .	172
kenmerken Nederlandse overlegeconomie . . . . .	23
kenmerken theoretisch model . . . . .	39
Kinderwetje Van Houten . . . . .	29

## L

leer der arbeidsverhoudingen . . . . .	11
lokale overheid (definitie) . . . . .	14
lokalisering . . . . .	101
lokalisering in het onderwijs . . . . .	105
loonbeheersing . . . . .	22
looningrepen . . . . .	22
loonmatiging . . . . .	23
loonsom collectieve sector . . . . .	120
loonspiraal . . . . .	28, 123, 170

## M

maatwerk in arbeidsvoorwaarden . . . . .	124
maatwerk in arbobeleid . . . . .	145
marktconformiteit . . . . .	53
‘Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit’ . . . . .	19
medezeggenschap . . . . .	82
meerderheidsregel overeenstemmingsvereiste . . . . .	171
ministeriële verantwoordelijkheid . . . . .	17, 19, 29, 70
model van Dunlop . . . . .	36
mogelijkheidszin . . . . .	1, 4, 177
motieven voor decentralisering . . . . .	103

## N

neo-corporatisme . . . . .	21
neo-liberalisme . . . . .	20
netwerk- en besluitvorming . . . . .	35
niveaus van besluitvorming . . . . .	40
normalisering . . . . .	2, 53
normalisering en decentralisering tenzij... . . . .	75, 162
NS-arrest . . . . .	93

## O

onderhandelende overlegeconomie . . . . .	23
onderhandelingsvrijheid . . . . .	109
ondernemende samenleving . . . . .	16
ondernemingsovereenkomst . . . . .	85
ontslagrecht . . . . .	59
ontwerp-protocol . . . . .	76





oorsprong collectief overleg . . . . .	65
open en reëel overlegnorm (AAC) . . . . .	89
Overheidspersoneel onder de Werknemersverzekeringen (OOW) . . . . .	64
ouderdoms- en nabestaandenpensioen . . . . .	63
‘outputdoelstellingen’ . . . . .	153, 173
Overeenkomst ROP . . . . .	81
Overeenkomst ROP (nieuwe) . . . . .	106
overeenstemmingsvereiste . . . . .	80, 105, 149, 171
overheid (definitie) . . . . .	14
overheid als arbeidsorganisatie . . . . .	29
overheid als facilitator . . . . .	16, 172
overheid en normatieve uitgangspunten . . . . .	17
overheidssectoren . . . . .	114
overheidstaken . . . . .	29
overheidsvakbeweging . . . . .	108
overheidswerkgevers . . . . .	108
overlegeconomie . . . . .	20

## P

pakketvergelijking . . . . .	61
pensioenen voor ambtenaren . . . . .	63
personeelsmanagement . . . . .	12
pluralisme . . . . .	20
poldermodel . . . . .	20, 24
politiek primaat . . . . .	17, 19, 179
positie van de overheid . . . . .	13, 54
primaire arbeidsvoorwaarden . . . . .	62, 128
privatisering . . . . .	18
privatisering CAOP . . . . .	81
privatisering pensioenfonds Abp . . . . .	76
proces van arbeidsvoorwaardenvorming . . . . .	11, 33
procesrecht (rechtsbescherming) . . . . .	60
procesvariabelen in een systeem van arbeidsverhoudingen . . . . .	40
Protocol sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994 . . . . .	76, 79
Protocol voor de proefneming arbeidsvoorwaardenoverleg 1989 . . . . .	72
protocolonderwerpen . . . . .	106

## R

Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) . . . . .	79, 81, 107, 111
rationaliteit . . . . .	46
rationele keuze-institutionalisme . . . . .	46
rechtersrecht . . . . .	92
rechtsbescherming . . . . .	60
referentiemodel . . . . .	120



## S

Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO) . . . . .	107, 108
Schets voor een nieuw overlegstelsel . . . . .	71
sector Defensie . . . . .	118
sector Gemeenten . . . . .	120
sector Hoger Beroepsonderwijs . . . . .	118
sector Onderwijs . . . . .	118
sector Onderzoekinstellingen . . . . .	118
sector Politie . . . . .	119
sector Provincies . . . . .	119
sector Rechterlijke macht . . . . .	119
sector Rijk . . . . .	117
sector Waterschappen . . . . .	119
sector Wetenschappelijk Onderwijs . . . . .	118
sectorialisatie van het overleg . . . . .	76
sectorenmodel . . . . .	3, 76, 101, 147, 150
secundaire arbeidsvoorwaarden . . . . .	61, 133
sluitstukregeling . . . . .	68, 71, 86
sociale zekerheid . . . . .	63
stakingsrecht . . . . .	92
stakingsverbod . . . . .	92
Stichting van de Arbeid (Star) . . . . .	22, 25
strategische keuzebenadering . . . . .	43
structureel functionalisme . . . . .	34
systeem van arbeidsverhoudingen . . . . .	4, 11, 33, 36
systeemdenken . . . . .	33
systeemleer . . . . .	33

## T

Taylorisme . . . . .	12
toetsingsnormen (rechtsbescherming) . . . . .	60
trendbeleid . . . . .	67

## U

ultimum remedium beginsel . . . . .	88
uurloonontwikkeling . . . . .	62

## V

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) . . . . .	173
Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) . . . . .	107, 108
verzorgingsstaat . . . . .	13, 16
volledige lokalisering . . . . .	101



---

<b>W</b>	
wage-leader . . . . .	133
werkelijkheidszin . . . . .	1, 4
Werkgroep ASIO . . . . .	68
Werkgroep EVAS . . . . .	147
Werkgroep Overlegstelsel . . . . .	69
Werkgroep Rood . . . . .	73
wettelijke basis overlegstelsel . . . . .	65
<b>Z</b>	
zelfbeheer . . . . .	19
zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) . . . . .	18
ziektekostenregelingen . . . . .	64





Koen Martijn Becking wordt op 3 november 1969 in Alphen aan den Rijn geboren. Hij studeert Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam (1988-1992). Zijn specialisatie is Bestuurskunde (organisatiekunde en economie). Zijn doctoraalscriptie gaat over arbeidsverhoudingen bij de overheid.

Na zijn doctoraalstudie werkt Koen Becking als projectmedewerker 'Herziening Rechterlijke Organisatie' bij het directoraat-generaal Rechtspleging van het ministerie van Justitie (1992-1993).

Bij de stichting Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel (CAOP) te Den Haag heeft hij in de periode 1993-1997 verschillende functies, waaronder plaatsvervangend secretaris van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC), secretaris van het georganiseerd overleg van diverse overheidssectoren en directiesecretaris. Hij is lid van de staf van prof. Albeda bij de bemiddeling in het conflict van de binnenschippers. Hij publiceert regelmatig over arbeidsverhoudingen bij de overheid en over advies en arbitrage.

In 1997 krijgt hij opdracht als afdelingshoofd van het CAOP de afdeling Opleiding, Onderzoek & Expertise (OO&E) te ontwikkelen. Binnen het werkkterrein van OO&E vallen onder meer management- en medezeggenschapsopleidingen voor de overheid, de ondersteuning van bijzondere leerstoelen (Stichting Albeda Leerstoel en Ien Dales Leerstoel) en de ontwikkeling van internettoepassingen op het werkkterrein van het CAOP. In hetzelfde jaar start Koen Becking de tweejarige postdoctorale opleiding voor managers in de publieke dienst 'Master of Public Administration' (MPA) aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) te Den Haag.

In 1999 wordt hij benoemd tot adjunct-directeur CAOP, tevens hoofd van de afdeling OO&E. Hij is tevens enkele maanden projectmanager van de Raad voor Werk en Inkomen i.o.

In 2001 rondt Koen Becking zijn dissertatie af en vestigt zich als zelfstandig interimmanager.





In de publikatiereeks *Overheid & Arbeid* zijn reeds verschenen:

1. Een toekomst zonder ambtenaren  
*Dr. W.S.P. Fortuyn (uitverkocht)*
2. Decentralisatie & beheersing  
*Dr. W. Albeda*  
*ISBN 9054090014, Prijs f 20,-\**
3. Leeftijdsbewust personeelsbeleid bij de Rijksoverheid, *Prijs f 15,-\*\**
4. Final-offer arbitrage, *Prijs f 32,50\**
5. WOR bij de provincies, *Prijs f 32,50\**
6. Wie beheert het erfgoed van Ien Dales als werkgever?  
*Tien jaar advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst,*  
*Prijs f 25,-\*\**
7. De strijd om nieuwe maatschappijvormen  
*Afscheidsrede RUL, prof. dr. W. Albeda, Prijs f 22,50\*\**
8. Internationale Ambtenaren Dag  
*Overleg tussen regering en overheidspersoneel in de*  
*Nederlandse Antillen, Prijs f 22,50\*\**
9. Zijn arbeidsverhoudingen bij de overheid marktconform?  
*Prof. dr. M.L. Wilke, Prijs f 22,50\*\**
10. 'Goddank dat ze weg zijn! Wat hadden we met ze moeten  
beginnen?'  
*Prof. H.J.L. Vonhoff, Prijs f 22,50\*\**
11. 10 Jaar CABF:  
*Balans en perspectief, Prijs f 22,50\*\**  
*ISBN 90-75256-02-7*
12. Naar een sociaalrechtelijk denkraam  
*Afscheidsrede RUL, Prof. mr. M.G. Rood, Prijs f 22,50\*\**
13. Mobiliteit en kennis bij de Overheid  
*Prijs f 22,50\*\**  
*ISBN 90-672022-8-2*
14. 'Duiken of stenen vangen. Aspecten van bestuurlijke  
verantwoordelijkheid'  
*Prof. H.J.L. Vonhoff, Prijs f 22,50\*\**  
*ISBN 90-805848-1-9*
15. 'Vluchten kan niet meer...'  
*Oratie UvA, Prof. mr. C.R. Niessen, Prijs f 22,50\*\**  
*ISBN 90-805848-2-7*

**\* Bestelwijze:**

*is verkrijgbaar bij de boekhandel of:  
Sdu servicecentrum Uitgeverijen  
Telefoon (070) 378 98 80  
Fax (070) 378 97 83*

CAOP-internetadres:  
<http://www.caop.nl>  
E-mail: [lv13@caop.nl](mailto:lv13@caop.nl)

**\*\* Bestelwijze:**

*is rechtstreeks verkrijgbaar bij de redactie:  
Centrum voor Arbeidsverhoudingen  
Overheidspersoneel  
Postbus 556  
2501 CN Den Haag  
Lange Voorhout 13  
Telefoon (070) 376 57 11  
Fax (070) 345 75 28*

