

Arbeidsverhoudingen bij de overheid, de toekomst in beeld

De arbeidsverhoudingen bij de overheid verkeren in een overgangsfase. Het overlegmodel maakt geleidelijk plaats voor een onderhandelingsmodel. Volgens de auteur verdient het aanbeveling de arbeidsvoorwaarden net als in het bedrijfsleven meer decentraal vast te stellen.

PROF. DR. W. VAN VOORDEN*

Het is niet overdreven te stellen dat de laatste jaren de arbeidsverhoudingen bij de overheid in vergelijking met het stelsel van arbeidsverhoudingen in de marktsector de grootste dynamiek vertonen. Arbeidsmarktspanningen, afwezigheid van koppeling met de inkomensontwikkeling in de marktsector en geringe inkomensverbeteringen hebben niet alleen bij de betrokkenen de actiebereidheid gevoed maar ook bij de beleidvoerders de geesten vaardig gemaakt meer adequate verhoudingen te ontwerpen. Het veranderingsproces is nu zo ver gevorderd dat de weg terug lijkt afgesloten, terwijl een nieuw stelsel nog slechts in embryo aanwezig is. De arbeidsverhoudingen bij de overheid verkeren daarmee in een cruciale overgangsfase. Weliswaar is op basis van de huidige stand een bepaalde richting te onderkennen doch het toekomstbeeld is allerminst scherp.

Van dienaar tot werknemer

Het behoort in steeds mindere mate tot de goede toon om voor een eigen rechtspositioneel en arbeidsvoorwaardelijk bouwwerk voor ambtenaren te pleiten. Lang geleden was dit volstrekt gelegitimeerd vanwege de speciale positie die de ambtenaar innam ten opzichte van de werknemer in het bedrijfsleven. De overheid die zorg droeg voor kerntaken als politie, defensie en openbaar bestuur in de samenleving en functioneerde met een om democratische redenen mobiele politieke top, behoefde een ambtelijk corps dat bestendig aanwezige, gerijpte deskundigheid aan loyale dienstbaarheid paarde. Bij deze taak- en rolomvatting behoorden een uitstekende rechtspositie en een goed pakket arbeidsvoorwaarden. In arbeidsmarkttermen gesteld: de overheid vormde voor de doorsnee-ambtenaar een interne markt waar carrière-oriëntatie binnen de dienst maximaal en stijging door baanwisselingen over organisaties heen minimaal was.

De verwatering van deze visie houdt verband met de gewijzigde plaats en omvang van de overheid in de samenleving. Met name in de jaren zestig en zeventig is de overheid gegroeid als kool, ook in sectoren die traditioneel niet tot het eigenlijke domein van de overheid worden gerekend¹. Stelselmatig zijn delen van het vrijwilligerswerk (de zorgsector) en van het bedrijfsleven (met name de nutssector) toegevoegd aan het areaal en tot overheidstaak gebombardeerd. Tegelijk daarmee raakte de speciale ambtelijke positie in de versukkeling. Overheid en bedrijfsleven recruteerden in toenemende mate op dezelfde arbeidsmarkt en de mobiliteit kon over en weer toenemen. De schaalvergroting bij de overheid tastte voorts de loyale, intern gerichte oriëntatie aan; steeds meer werd de ambtenaar, vergelijkbaar met de werknemer

in het bedrijfsleven. De vleug van dienstbaarheid verwoei. Ondanks de bindende werking van de welvaartsvaste pensioenvoorziening nam de externe mobiliteit toe. De overheid werd meer bedrijf onder bedrijven en werkgever, zij het een grote, onder andere werkgevers.

Deze kentering, ideëel door het afbrokkelende beeld van de overheid als hoogverheven werkgever als ook feitelijk door toenemende overlapping met functies in het bedrijfsleven, heeft de legitimering voor de unieke rechtspositie en arbeidsvoorwaarden van de ambtenaar ondergraven. Aan principiële gelijkwaardigheid van de publiekrechtelijke met de privaatrechtelijke arbeidsverhouding stond steeds minder in de weg. Zolang evenwel het trendbeleid werd gevolgd en de overheid expandeerde had de veranderde kijk op de ambtenaar geen grote consequenties. Toen echter het trendbeleid onder vuur kwam (eerst opgeschoond en gekortwiekt en in 1985 geheel afgeschaft) en voorts het kabinet Lubbers-II tot afslanking ('vermindering van het arbeidsvolume') overging, kwamen de spanningen aan de oppervlakte. Niet langer de 'veilige' grondslag van de salarisontwikkeling uit het bedrijfsleven en geen onderhandelingsrechten om op eigen kracht verbeteringen af te dwingen of, beter gezegd, verslechtingen te beperken.

Karakterisering van de overgangsfase

De ambtenaar bevindt zich nu in een overgangsfase tussen twee tijdperken die wordt gekenmerkt door drie aspecten.

Het tijdperk van het overlegmodel loopt op zijn eind, terwijl van het onderhandelingsmodel nog niet meer dan de steigers zijn te zien. De halfwegsituatie wordt in de eerste plaats gemarkeerd door de proefneming met een meer gelijkwaardig arbeidsvoorwaardenoverleg 1989². Kernstuk hiervan is dat de invoering of wijziging van arbeidsvoorwaarden de

* De auteur is hoogleraar sociaal-economisch beleid aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de Katholieke Universiteit Brabant. Tevens is hij lid van de advies- en arbitrageregeling voor de rijkdienst (commissie-Albeda). Dit artikel is een bewerking van een inleiding gehouden op het congres 'Ambtenaren in het jaar 2000, op weg naar nieuwe arbeidsverhoudingen' (5 oktober jl. aan de Erasmus Universiteit).

1. Zie ook W.S.P. Fortuyn, *De ambtenaar: een werknemer als ieder ander*, NVA-berichten, jg. 3, nr. 2, 1989.
2. Op basis van de *Schets van een herzien overlegstelsel bij de overheid* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is met (aanvankelijk een meerderheid) van de ambtenarencentrales een daartoe strekkend Protocol (protocol proefneming arbeidsvoorwaarden overleg 1989) overeengekomen.

instemming behoeft van de meerderheid van de organisaties van overheidspersoneel. Nu dit experiment onlangs positief is beoordeeld³ kan het dienen als opstap voor een completer onderhandelingsmodel. In de tweede plaats moet worden gewezen op het bestaan van een instrumentarium dat als het ware preludeert op een onderhandelingskader. Het materieel bezit van stakingsrecht (sinds de woelingen in 1983) alsmede de aanwezigheid van een advies- en arbitrageregeling (sinds 1984) zijn immers instrumenten die veel logischer passen bij vastgelopen onderhandelingen tussen gelijkwaardige partners dan bij overlegondes waar de minister van Binnenlandse Zaken het laatste woord heeft. Heet hangijzer vormt op dit moment de vraag of de onderhandelingsrelatie zich ook uitstrekt tot de vaststelling (en niet alleen de verdeling) van de loonruimte, omdat deze bevoegdheid interfereert met het budgetrecht van het parlement. Inbreuk op dit recht door georganiseerde belangengroepen lijkt mij niet goed verdedigbaar doch het is de vraag of het ene niet met het andere is te rijmen. Het staat voor mij vast dat de finale beslissingsbevoegdheid bij het parlement berust en ook dat de minister van Binnenlandse Zaken voor zijn begroting verantwoording draagt tegenover het parlement. Dit zo zijnde, kan er meer dan thans voor bonden van overheidspersoneel plaats voor invloed worden ingeruimd. Van grote betekenis is of men het op voorhand eens is over de criteria die bij de bepaling van de ruimte dienen te worden gehanteerd. De dringende wens van de bonden om bij de loonruimtebepaling op gelijkwaardigere wijze te worden betrokken kan niet los worden gezien van de minieme ruimte die in 1986 en 1987/88 uit louter budgettaire overwegingen (aanvankelijk) is geboden. Bestaat overeenstemming over de criteria dan is het bij de begrotingsvoorbereiding zinvol om met de bonden naar overeenstemming over de omvang van de ruimte te zoeken. Meer in het algemeen lijkt maatschappelijk overigens de ontvankelijkheid te groeien voor georganiseerde beïnvloeding van het parlement. Zo wordt in de beoordeling van stakingsacties van ambtenaren vrij algemeen de opvatting aangehangen dat, tot het parlement heeft gesproken (en mits aan bepaalde eisen is voldaan), acties gericht op beïnvloeding van de politieke besluitvorming niet ongeoorloofd zijn. Neo-corporatieve arrangementen als aanvulling op parlementaire besluitvorming zijn in, exemplarisch is in dit verband ook de voorziene tripartisering in het arbeidsvoorzieningsbeleid⁴.

Eigenlijk wordt de discussie over het onderhandelingsmodel op het slechtst denkbare moment gevoerd, namelijk in de periode dat de koppeling aan de inkomensontwikkeling van het bedrijfsleven is doorgeknipt en overeenstemming over 'eigen' grondslagen ontbreekt. Mijns inziens zijn door het ontbreken van gemeenschappelijk gedeelde criteria voor de loonruimtebepaling partijen (te) gefixeerd geraakt op het gelijkwaardigheidselement. Dit geldt ook voor de opstelling van de minister ten aanzien van het budgetrecht: gedurende de lange jaren dat de trend werd gevolgd kan toch moeilijk worden volgehouden dat het parlement het laatste woord had. Dat brengt mij op het tweede aspect.

Het trendbeleid, dat lange tijd zonder al te veel problemen heeft gefunctioneerd, is afgeschaft terwijl er nog geen nieuwe standaard voor de ontwikkeling van de ambtenarsalarissen gloort. Zonder maatstaf is het moeilijk praten, dat hebben de partijen in het overleg de laatste jaren aan den lijve ondervonden. De huidige situatie – bij elke ronde vertrekt men als het ware opnieuw van de nul situatie – kan niet meer dan een overgangsfase zijn. Op steeds meer niveaus blijkt de loonontwikkeling dermate met die van het bedrijfsleven uit de pas te lopen dat het behoud en de recrutering van personeel moeilijkheden ondervinden.

Voorts is er de onderhandelaarsfrustratie het principe gelijk loon voor vergelijkbaar werk doorkruist te zien door financieel-economische (zuinigheids)overwegingen van de overlegpartner. Hoe dan ook zal er opnieuw een stan-

daard moeten komen voor een adequate arbeidsvoorwaardenontwikkeling bij de ambtenaren. Verschillende modellen zijn denkbaar.

Herstel van de koppeling (trendbeleid) lijkt het eenvoudigst. Dit beproefde systeem heeft jarenlang redelijk gewerkt. Toch passen hierbij enkele kanttekeningen. Ten eerste rijst de vraag of, nu de ambtenarenorganisaties binnen de centrales de grootste bonden zijn geworden, het volgen van de gemiddelde contractlonen in de markt, uitonderhandeld door verzwakte bonden, wel overeenkomstig hun status- en machtspositie is. Voorts is er reden om aan te nemen dat in een florierende economie het bedrijfsleven nogal wat boven het cao-niveau betaalt hetgeen buiten de trend blijft⁵. In het bedrijfsleven heeft zich bovendien een decentralisatietendens voltrokken, waardoor de berekening van de trend (en de overeenstemming over de uitkomst) weleens meer problemen zou kunnen geven dan in de jaren zestig en zeventig. En dan is er nog het verband tussen het trendbeleid en ingrepen van de overheid in de loonontwikkeling in de marktsector. Het is niet toevallig dat de ingrepen in de collectieve arbeidsovereenkomsten in het bedrijfsleven sinds de ontkoppeling achterwege zijn gebleven. Herstel van het trendbeleid verhoogt aanmerkelijk het risico van een looningreep, omdat hier de enige weg ligt voor de overheid om de inkomensontwikkeling in de collectieve sector in de hand te houden. Het is de vraag of de werkgevers en werknemers in de marktsector zijn gesteld op deze hete adem in de nek.

Van ondernemerszijde wordt wel gespeeld met de idee voor grote groepen ambtenaren collectieve arbeidsovereenkomsten af te sluiten, zoals in het bedrijfsleven⁶. Voor vitale delen als politie, militair personeel en hoge ambtenaren zou dan vanwege een actieverbod een trendbeleid moeten worden gevoerd. Weliswaar wordt langs deze weg wel de zelfstandige, gelijkwaardige positie van de overheidswerknemers goed tot uitdrukking gebracht, doch daarmee is nog geen nieuwe standaard geleverd. Voorts wringt het trendbeleid indien het met name op hogere functionarissen wordt toegepast; de cao's in het bedrijfsleven waarop de trend rust gelden immers voor de hogerbetaalden aldaar niet.

Gegeven de behoefte aan zelfstandige onderhandelingsrechten, komt mijns inziens de zogenoemde beleidsmatige koppeling het meest in aanmerking voor de toekomst, evenwel niet ongeclausuleerd. Reeds eerder heb ik gewezen op de mogelijkheid een vloer in de onderhandelingen te leggen door bij voorbeeld aan te sluiten bij de gemiddelde loonverhogingen in het kwartiel cao's met de laagste algemene loonstijgingspercentages⁷. Daarenboven kan dan, mede gelpt op de financieel-economische situatie van de overheid, de spanning op de arbeidsmarkt en de loonontwikkeling in het bedrijfsleven over hogere percentages worden onderhandeld. Voordeel van dit model is dat het past op het derde overgangaspect.

Ik doel hier op de overgang van centrale coördinatie naar de decentrale vaststelling van arbeidsvoorwaarden. In het bedrijfsleven is deze verandering reeds gerealiseerd, de invloed van centrale kaders is – zeker bij de vaststelling van primaire arbeidsvoorwaarden – beperkt. De overheid houdt

3. Op 21 juni jl. Voorts is besloten de proefneming met een jaar te verlengen.

4. Zie L. Betten, De nieuwe arbeidsvoorzieningswet: gedeelde verantwoordelijkheid, *Sociaal Maandblad Arbeid*, jg. 43, nr. 10, oktober 1988, blz. 709 e.v.

5. De gemiddelde loonmutatie bij werknemers onder een CAO bedroeg in 1987 3,8%, waarvan 0,8% het gevolg was van overeengekomen initiële verhogingen van de CAO-schaallonen. Zie het rapport *Arbeidsvoorwaardenontwikkeling CAO'ers en niet-CAO'ers in 1987 in de marktsector*, Loontechnische Dienst, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juni 1989, blz. 7 e.v.

6. D.E. Cnossen, *Arbeidsverhoudingen in de markt en de collectieve sector*, *NVA-berichten*, op.cit., blz. 21.

7. W. van Voorden, De CAO als spiegel der arbeidsverhoudingen, *Sociaal Maandblad Arbeid*, jg. 42, nr. 11, november 1987, blz. 679.

nog te sterk vast aan centrale coördinatie, met steeds minder succes. Spanningshaarden kunnen steeds moeilijker worden bestreden, inbreuken op algemene principes slaan bres in de eenvormigheid. Acties van trendvolgers in de verpleging en de bejaardenzorg versterken het beeld dat de deksel van de jampot is. Als noodventielen voor de toegenomen druk zijn sinds 1987 arbeidsmarkttoeslagen en bindingspremies ingevoerd. Het is zeer twijfelachtig of deze gelegenheidsmaatregelen de toenemende spanningen kunnen wegnemen. Uit recent, herhaald onderzoek blijkt dat de arbeidsmarktpositie van de rijksoverheid – het sterkst in het Haagse – gemeten aan de meest benodigde hoogopgeleide categorieën, in de laatste drie jaar verder is verzwakt⁸. Op essentiële punten als salaris en salarisontwikkeling, ontplooiingskansen en carrièreperspectief scoort de overheid fors lager dan het bedrijfsleven. Ook op gemeentelijk niveau is zorg voor de personeelsvoorziening uitgemond in een streven naar imagoverbetering.

De overall afnemende werkloosheid zal de komende jaren adequate bezetting van knelpuntbanen verder bemoeilijken en het muurbloemkarakter van de overheid benadrukken. Decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming binnen bepaalde grenzen als structurele verandering is dan beter dan de creatie van uitlaatkleppen. De overheidsdiensten onder de centrale coördinatie laten niet na meer eigen inbreng te bepleiten. De wens neemt twee gestalten aan. Ten eerste wensen lagere overheidswerkgevers al lang aan te schuiven aan de overleg- c.q. onderhandelingstafel, naast de minister van Binnenlandse Zaken; het College van Arbeidszaken loopt zich al warm. Een en ander is met de recente proefneming in formele zin van start gegaan. Voorts is er gegeven de regionale en lokale verschillen behoefte om sterker dan thans op lagere niveaus afspraken te maken om door gedifferentieerd beleid specifieke personeelsproblemen op te lossen. Een ontwikkeling in deze richting zou sporen met wat zich in het bedrijfsleven heeft afgespeeld.

Toekomstbeeld

Vat ik deze analyse samen dan ontstaat het volgende beeld. De overheid wordt anders bejegend; de hoge verhevenheid als hoedster van het algemeen belang is (waarschijnlijk voorgoed) door de egalitair democratische tijdgeest verdrongen; de arbeidsmarkt geraakt meer en meer in evenwicht en brengt arbeidsmarktspanningen aan het licht, die met steeds minder succes door algemene en centrale maatregelen kunnen worden bestreden. In het bedrijfsleven heeft zich een ontwikkeling voltrokken naar decentrale vaststelling van arbeidsvoorwaarden. De drang naar gelijkwaardigheid van de overlegpartijen bij de overheid is onmiskenbaar en is aan vakbondskant extra geprikkeld door de nadruk op budgettaire argumenten door het laatste kabinet. Het overlegmodel alsmede de eenzijdige vaststelling van arbeidsvoorwaarden worden steeds minder maatschappelijk aanvaardbaar geacht. Veranderingen zijn op til, maar nog niet gerealiseerd. Een en ander lijkt uit te monden in een onderhandelingsmodel, dat berust op een koppeling met de loonontwikkeling in het bedrijfsleven en decentraal, gedifferentieerd kan worden ingevuld. Realisatie van deze elementen betekent een nieuw tijdperk voor de ambtenaar, waarin hij zich meer dan thans senang zal voelen.

Lange weg

Het traject naar nieuwe verhoudingen is nog lang. Op voorhand zie ik twee vertragende factoren. Ten eerste is de ambtelijke rechtspositie omgeven door fijnmazige regelgeving, die de reactiesnelheid van de overheid op nieuwe ontwikkelingen tempert. Tussen aanzet en uitvoering verstrijkt veel tijd; de gecreëerde werkelijkheid is taai. Ten tweede impliceert een meer aan de werknemer in de private

sector gelijkwaardige positie van de ambtenaar naast het gelijktrekken van beloningsverhoudingen ook afbouw van de huidige wachtgeldregeling en harmonisatie van de pensioenvoorziening. Anders gesteld: een pleidooi voor gelijkwaardigheid gaat moeilijk samen met het vasthouden aan verworven rechten. Nieuwe verhoudingen kunnen aanzienlijk worden vertraagd indien partijen in de opeenvolgende stappen een quasi beleefde 'na U'-houding aannemen. Het is de vraag of in dit licht 2000 zal worden gehaald.

Externe effecten

Andere arbeidsverhoudingen bij de overheid zullen ook extern effecten uitoefenen. Uiteraard ontbreekt daarvan een precies beeld, maar toch verwacht ik verandering op de volgende terreinen.

Het onderscheid in regelgeving met de gepremieerde en gesubsidieerde sector (de trendvolgers) zou in belangrijke mate (kunnen) wegvallen. Dit roept de vraag op of er voldoende aanleiding zal blijven om trendvolgers en overheidspersoneel afzonderlijk en door twee ministeries te benaderen.

Wordt de overheid meer gelijk aan andere werkgevers dan ligt het in de rede deze grootwerkgever in werkgeverskring te integreren. In institutionele zin betekent dit bij voorbeeld dat het departement van Binnenlandse Zaken deel gaat uitmaken van de werkgeversdelegatie in de SER en, indien de ambtenaren onder de NWW worden gebracht, in het AWF en in het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, als de bemiddeling voor overheidsfuncties via het arbeidsbureau gaat verlopen.

Ten slotte, wat betekent grotere gelijkwaardigheid van de arbeidsverhoudingen voor het overheidspersoneel voor de advies- en arbitrageregeling die sinds 1984 voor de rijksdienst (Commissie-Albeda) functioneert? Rood beschouwt de bestaande regeling als correctie op de ongelijkwaardige positie van de ambtenarenorganisaties in het overleg en ziet – bijgevolg – met de groei naar grotere gelijkwaardigheid de rol van de advies- en arbitragecommissie tanen⁹. In analogie met de heersende opvatting van werkgevers en werknemersorganisaties in de marktsector zullen de organisaties van overheidspersoneel aan machtsstrijd de voorkeur geven boven conflictoplossing met behulp van derden. Albeda daarentegen meent dat de mate van gelijkwaardigheid tussen partijen geen verband houdt met het nut van een derde partij; convergentie slaat juist de brug om de conflictmijdende en -oplossende werking van de in de publieke sector beproefde regeling ook aan de marktsector ten goede te laten komen¹⁰. Met Albeda ben ik van opvatting dat bij een modern en volwassen stelsel van arbeidsverhoudingen een bemiddelingsinstituut niet mag ontbreken. Indien partijen door de aanwezigheid van een bemiddelingsinstituut niet bij voorbaat de handen zijn gebonden om een krachtmeting aan te gaan, kan de aanwezigheid van een derde partij niet anders dan een positieve bijdrage hebben. Rood heeft gelijk als hij constateert dat in de marktsector geen aanstalte wordt gemaakt om tot een permanent instituut te komen. De vraag is evenwel of de werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers daar in de komende jaren hun opvatting niet zullen wijzigen, mede op basis van de reputatie van de commissie-Albeda.

W. van Voorden

8. De aantrekkingskracht van de rijksoverheid als werkgever, samenvatting derde Lagendijk-onderzoek, 23 mei 1989, blz. 5.

9. M.G. Rood, Vijf jaar advies- en arbitragecommissie en hoe verder?, in: W. Albeda, Th.H. Dragt, W.S.P. Fortuyn (red.), *Ambtenaren in het jaar 2000*, Den Haag, 1989, blz. 34.

10. W. Albeda, *Ambtenaren in de toekomst*, in: W. Albeda, Th.H. Dragt, W.S.P. Fortuyn (red.), op.cit., 1989, blz. 169.