

De overheid als concurrerende werkgever

K.M. Becking en W.S.P. Fortuyn*

Vanouds is het de minister van Binnenlandse Zaken die onderhandelt over de arbeidsvoorwaarden voor de ambtenaren. Sinds kort wordt een deel van de besprekingen op lager, sectoraal niveau gevoerd, maar deze decentralisatie is niet voldoende om de overheid flexibel en slagvaardig te laten opereren op de arbeidsmarkt. Verdergaande decentralisatie, 'lokalisatie', van het arbeidsvoorwaardenoverleg is nodig, en mogelijk.

De arbeidsvoorwaarden van ambtenaren zijn van oudsher centraal geregeld. Tot voor kort waren de arbeidsvoorwaarden van alle ambtenaren het vrijwel exclusieve domein van de minister van Binnenlandse Zaken. Op enkele ondergeschikte punten na hadden de feitelijke overheidswerkgevers op het terrein van de arbeidsvoorwaarden niets in de melk te brokkelen. Het niet kunnen manipuleren van de arbeidsvoorwaarden stelde deze werkgevers op een aanzienlijke achterstand ten opzichte van de werkgevers in de particuliere sector.

Dat is geen probleem, zolang de markten van producten, diensten en arbeid van particuliere en overheidssector strikt gescheiden zijn. Dan is er geen concurrentie en hebben overheid en particulier bedrijf geen 'last' van elkaar. In deze situatie is geleidelijk aan in de loop van de jaren tachtig verandering gekomen. In toenemende mate is op alle drie de markten sprake van diffusie tussen de overheidssector en de particuliere sector¹. De particuliere sector zoekt naar expansiemogelijkheden en laat daarbij het oog vallen op de traditionele dienstenmarkten van de collectieve sector, waaronder die van de overheid. Zij doet dat door produktontwikkeling op gang te brengen die deels concurrerend, maar deels ook vernieuwend is. De overheden zelf zijn in het kader van klant- en produktgericht werken, het verbeteren van de efficiëntie en de effectiviteit bezig met het moderniseren van hun diensten. Ook worden overheidsdiensten geprivatiseerd en verzelfstandigd, en worden taken aan de particuliere sector uitbesteed².

Ook op de arbeidsmarkt vervagen de grenzen tussen overheid en particulier bedrijf. Tot voor kort koos men aan het begin van de loopbaan voor een leven in de collectieve of in de particuliere sector. Een overstap naar het bedrijfsleven komt nu steeds veelvuldiger voor, een overstap in omgekeerde richting zien we nog veel te weinig. Kan het zijn, dat dit ligt aan de aard en de hoogte van de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, aan een tekort aan

flexibiliteit in de arbeidsvoorwaarden in de overheidssector? De feitelijke overheidswerkgevers ontberen nog steeds de instrumenten om naar eigen inzicht de factor arbeid te belonen, en zo te concurreren met andere vragers van arbeid.

Het huidige model van arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid, het sectorenmodel, is een eerste stap in de geschetste richting. Een belangrijke stap, niet meer en niet minder. Het creëren van voldoende flexibiliteit betekent onvermijdelijk dat het arbeidsvoorwaardenbeleid verder gedecentraliseerd moet worden. Het doel van dit artikel is dan ook om de mogelijkheden voor meer flexibiliteit en maatwerk te onderzoeken.

Huidige vorm: het sectorenmodel

Begin 1990 stelde het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor om te komen tot een meer op de marktsector gelijkend overlegstelsel bij de overheid³. Volgens het regeerakkoord van november 1989 moet het dan bestaande 'experimentele' overlegstelsel verder uitgewerkt worden. Bij de invoering van een nieuw stelsel wordt een korte- en een lange-termijntraject onderscheiden. Op de korte termijn kan decentraal worden onderhandeld over de primaire arbeidsvoorwaarden die geen algemeen karakter hebben, en over de

* W.S.P. Fortuyn is hoogleraar Arbeidsvoorwaardenvorming aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, K.M. Becking is verbonden aan het Centrum voor Arbeidsverhoudingen Overheidspersoneel, te 's Gravenhage.

1. Zie W.S.P. Fortuyn, *Een toekomst zonder ambtenaren*, oratie, Den Haag, 1991.

2. Zie voor een uitvoeriger betoog over privatisering, verzelfstandiging en uitbesteding, alsmede derzelve voetangels en klemmen, W.S.P. Fortuyn, *De collectieve sector gaat in zaken*, *Openbaar Bestuur*, september 1994.

3. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Voorstel inzake Normalisering Overlegstelsel*, 15 mei 1990.

secundaire arbeidsvoorwaarden. Op de lange termijn komen de overige zaken mogelijk ook voor decentrale onderhandelingen in aanmerking.

In een notitie van 12 oktober 1990 schetst de minister van Binnenlandse Zaken hoe stap voor stap kan worden gewerkt aan een verdere normalisering van het overlegstelsel, dat er toe moet leiden dat er volledig zelfstandige arbeidsvoorwaardenonderhandelingen op sectoraal niveau worden gevoerd⁴. De minister denkt daarbij aan de volgende acht sectoren: burgerlijk rijksperoneel, defensie, onderwijs, gemeenten, provincies, waterschappen, rechterlijke macht en politie. Het voorstel van de minister houdt in dat de sectoren ieder een geïntegreerd totaalbudget voor programma- en apparaatskosten krijgen. In 1993 werd het sectorenmodel ingevoerd. Het protocol sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994, waarin het model gestalte wordt gegeven is inmiddels verlengd voor 1995⁵. Op het sectorale niveau wordt onderhandeld over de algemene salarisontwikkeling, de algemene arbeidsduur en de aanvullende aanspraken met betrekking tot ziekte en werkloosheid. De afspraken die hierover per sector worden gemaakt zijn bindend voor de hele betreffende sector.

Aan het centrale niveau zijn voorbehouden de aanspraken met betrekking tot pensioenen, arbeidsongeschiktheid, de VUT en de aanspraken met betrekking tot ziekte en werkloosheid voor zover die overeenkomen met de wettelijke aanspraken voor werknemers in de marktsector. Overigens wordt er op dit moment onderhandeld over een mogelijke sectoralisatie van de VUT-voorziening. Het ligt in de bedoeling de overige onderwerpen waarover centraal wordt onderhandeld ook te sectoraliseren. Deze ontwikkeling is nauw gerelateerd aan de privatisering van het ABP en het onder de werknemersverzekeringen brengen van ambtenaren.

Het huidige model van arbeidsvoorwaardenvorming in de overheidssector wordt wel getypeerd als het 'consensusmodel' of 'een systeem dat zich ontwikkelt naar meer gelijkwaardigheid'⁶. Het systeem in de overheidssector gaat meer en meer de kenmerken vertonen van het onderhandelingsmodel zoals dat in de private sector bekend is. Dit wil, zoals eerder aangegeven, zeggen dat een gesloten overeenkomst bindend is voor de betrokken vakbonden en hun leden, dat de overheid hier eveneens aan is gebonden en zij dus niet meer eenzijdig haar wil op kan leggen ten opzichte van de inhoud van de arbeidsvoorwaarden.

Hoewel het sectorenmodel bij de overheid een duidelijke verbetering is, beschouwen wij het slechts als een eerste stap in de richting van verdergaande flexibilisering. Het model lijkt nog niet voldoende toegerust om aan de eisen van werkgevers en werknemers in de overheidssector te voldoen⁷. Een van de mogelijkheden voor optimalisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid lijkt ons lokalisatie, dat wil zeggen verdergaande decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg van sectoraal naar lokaal niveau.

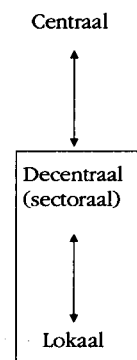
Lokalisatie van arbeidsvoorwaardenoverleg

Wat houdt het door ons geïntroduceerde begrip 'lokalisatie' nu in⁸? Lokalisatie is het proces van decentralisatie, dat leidt tot arbeidsvoorwaardenoverleg op lokaal niveau⁹. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar geografische lokalisatie en fysieke lokalisatie. Geografische lokalisatie heeft betrekking op decentralisatie van de rijksoverheid naar het niveau van een provincie, gemeente of waterschap. Fysieke lokalisatie heeft betrekking op een organisatiekundig begrip van decentralisatie. Het betreft hier een concentratie van taken en bevoegdheden, zoals het onderhandelen per bedrijfstak of per onderneming en tevens de verzelfstandiging van overheidsdiensten.

De veronderstelling dat decentralisatie meer mogelijkheden biedt tot differentiatie en maatwerk voor specifieke groepen werknemers ligt ten grondslag aan de invoering van het sectorenmodel. Maar ook voor lokalisatie geldt deze veronderstelling. Immers, hoe lager het niveau waarop onderhandeld wordt, hoe groter de mogelijkheden worden om maatwerk te bieden. Daarbij kan gedacht worden aan overleg over arbeidsvoorwaarden voor afzonderlijke gemeenten of een aantal gemeenten bijeen. Ook onderhandelingen per school of per schoolbestuur behoren tot de mogelijkheden. Voor elke overheidssector kan in meer of mindere mate wel een dergelijk voorbeeld gegeven worden.

Tussen overleg op centraal niveau en overleg op decentraal niveau, of dat nu sectoraal of lokaal is, is zeker een spanningsveld aanwezig. Enerzijds werkt de overheid mee aan de bevordering van overleg op decentraal niveau, getuige de inspanning van onder meer de ministers van Dijk en Dales van Binnenlandse Zaken. Anderzijds wenst de overheid haar greep op de loonontwikkeling te behouden. Hierbij komt

Figuur 1. De niveaus waarop arbeidsvoorwaardenoverleg kan plaatsvinden. Het omkaderde gebied geeft de 'lokalisatie' weer



4. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Notitie inzake de toekomst van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de overheidssector*, 12 oktober 1990.

5. Protocol sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994, Den Haag, 10 februari 1993.

6. Zie Rood in W.J. Dercksen (red.), *The future of industrial relations in Europe*, proceedings in the honour of prof. W. Albeda, WRR, V71, 1990.

7. R.J. Berndsen heeft eerder aangegeven dat onderhandelingen op bedrijfstakniveau (sectoren) de minst optimale macro-economische resultaten laat zien en dat verdergaande decentralisatie beter kan voldoen aan de eisen die maatwerk stelt, zie R.J. Berndsen, *Loonvorming en prijsstabiliteit*, *ESB*, 27 oktober 1993, blz. 980-984.

8. In de diverse overlegsgremia en in het protocol sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994 wordt ook wel de term 'doordecentralisatie' gebruikt. Los van het feit of deze term taalkundig correct is, lijkt de term lokalisatie het proces beter te definiëren.

9. Hierbij wordt de recente discussie over de mogelijkheden die de ondernemingsraad zou kunnen hebben bij het sluiten van contracten of overeenkomsten over de arbeidsvoorwaarden, buiten beschouwing gelaten. Zie hiervoor onder meer: P.F. van der Heyden, *De ondernemingsovereenkomst*, *NJB*, juni 1994.

nog dat, parallel aan sectoralisatie en lokalisatie van het overleg, arbeidsovereenkomsten een steeds individueler karakter krijgen en meer maatwerk het gevolg is. De centrale overheid heeft op deze arbeidsvoorwaardenovereenkomsten nog maar weinig greep. Dit laat zich overigens het sterkste gelden in de particuliere sector, waar sinds het totstandkomen van het Stichtingsakkoord in 1982 het arbeidsvoorwaardenbeleid duidelijk tot de verantwoordelijkheid van partijen op decentraal danwel lokaal niveau wordt gerekend. Het SER-advies *Convergentie en overlegeconomie* van 1992 geeft aan dat het proces van decentralisatie en differentiatie onomkeerbaar is. Het Stichtingsakkoord van 1993 benadrukt deze visie nog eens.

Over de wenselijkheid van decentralisatie naar een lager niveau dan de acht overheidssectoren, de lokalisatie, is in eerder onderzoek aandacht besteed¹⁰. Het voeren van overleg op lokaal niveau was voor 67% van de respondenten gewenst. Dat er meer differentiatie op zal treden bij lokalisatie was voor 60% van de respondenten duidelijk.

Problemen bij (verdergaande) decentralisatie

Er is een aantal belemmeringen die ofwel de lokalisatie zelf, ofwel het resultaat daarvan (verdere differentiatie) in de weg kunnen staan. Deze beperkingen zijn van politieke, culturele of grondwettelijke aard, of hebben te maken met de werking van de arbeidsmarkt.

De belangrijkste beperkingen zijn van politieke aard. Het kabinet stelt het budget vast, en het overheidspersoneel wordt als sluitstuk op de begroting gebruikt. Politieke beperkingen kunnen verder bestaan uit de vrees dat de vrije, zelfstandige onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers bij de overheid een inbreuk op het budgetrecht van de Tweede Kamer vormen. Hier speelt ook de politieke overtuiging een rol, want in hoeverre kunnen publieke voorzieningen wel of niet door private bedrijven worden uitgevoerd? Voor de financiële ruimte voor het sectorenmodel is afgesproken dat niet van te voren een bepaald budget beschikbaar zal zijn, maar dat de aanwending van de middelen het resultaat dient te zijn van de onderhandelingen.

Bij de culturele beperkingen kan gedacht worden aan het waarden- en normensysteem van partijen in het overleg en de tradities bij de verschillende partijen. Het centralistische denken van delen van de vakbeweging is hier een voorbeeld van. Bestaande formele en informele instituties worden niet gemakkelijk vervuld voor nieuwe werkwijzen en organisatievormen. Deze cultuurgebonden eigenschappen van overleg en onderhandeling zijn bij alle partijen te vinden, zowel in de particuliere als in de private sector.

De beperkingen die voortvloeien uit de wisselwerking tussen de arbeidsmarkt in de particuliere en de overheidssector, zijn soms terug te voeren op het feit dat de overheid onvoldoende concurrentiemogelijkheden tot zijn beschikking heeft. Hiermee lijkt een meer decentraal model enigszins onder druk te staan

omdat de overheid moeilijk tegemoet kan komen aan de eisen die een flexibele arbeidsmarkt nu eenmaal stelt.

Bij de constitutionele beperkingen kan gedacht worden aan het feit dat iedere burger recht heeft op een aantal basisvoorzieningen en dat het parlement een verantwoordelijkheid heeft voor publieke taken als defensie, infrastructuur en onderwijs. Deze verantwoordelijkheid wordt in de discussie over taken van de overheid veelal aangeduid als het politieke primaat. Partijen kunnen, indien op lokaal niveau wordt onderhandeld, op een zeker moment een afweging maken tussen het beperken van bepaalde publieke voorzieningen en de aanwending van deze middelen voor arbeidsvoorwaardelijke doeleinden. Hierbij zal echter altijd een minimumniveau aan publieke voorzieningen gegarandeerd dienen te worden. Het vaststellen van de hoogte van dit minimumniveau is aan de politiek.

Succes- en faalfactoren van lokalisatie

Hoewel nog veel ongewis is, is het toch zinnig enige succes- en faalfactoren op een rijtje te zetten en te verbinden aan onze verhandeling over de mogelijke toekomst van het arbeidsvoorwaardenoverleg van ambtenaren. Een deel van de genoemde problemen van het huidige arbeidsvoorwaardenoverleg kan in een lokalisatiemodel worden opgevangen.

- Op grond van de diffusie tussen particuliere en collectieve sector, voor wat betreft de markten van produkten en diensten, alsmede voor de arbeidsmarkt, valt te verwachten dat in de naaste toekomst de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector grotere gelijkenis zal vertonen met die in de particuliere sector dan nu reeds het geval is. De voortschrijdende diffusie zal deze grotere eenvormigheid als het ware afdwingen. Gebeurt dat niet, dan zal de overheid in toenemende mate worden geconfronteerd met een steeds slechtere concurrentiepositie op alle drie de genoemde markten, waarbij die op de arbeidsmarkt niet de minste is. Dat op zijn beurt zal erin resulteren dat de overheidsprodukten aan kwaliteit ernstig zullen inboeten en dat de vraag daarnaar sterk zal teruglopen. Het is niet onze verwachting dat de politiek het zover zal laten komen. Indien deze veronderstelling juist is, ligt verdere decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg voor de hand.
- In dit artikel zijn we niet nader ingegaan op de alom gevoelde noodzaak tot ingrijpende hervorming van de Nederlandse verzorgingsstaat. Het zojuist aangetreden paarse kabinet-Kok heeft inmiddels aangegeven de verzorgingsstaat te willen herijken door opnieuw te kijken naar de toedeling van collectieve en individuele verantwoordelijk-

10. K.M. Becking, *Het sectorenmodel, tussen theorie en praktijk*, Den Haag, 1993. De respondenten bestonden uit vertegenwoordigers uit de politiek, de wetenschap, van werkgevers en werknemers. De gehanteerde onderzoekstechniek is voor 1993 het kwalitatieve diepte-interview. De resultaten van het in 1994 gehouden onderzoek (enquête en interviews) zijn deels in het artikel verwerkt.

heid. Deze herijking zal ongetwijfeld leiden tot een versobering en, waar nodig en mogelijk, tot privatisering van bestaande collectieve voorzieningen. Dit laatste zal er voor zorgen dat de druk op gelijkenschakeling van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de collectieve sector aan dat van de particuliere sector zal worden verhoogd. Immers, ambtenaren zullen onder een dergelijk regime verhuizen van de collectieve naar de particuliere sector en daarmee onder het regime komen van de daar heersende mores omtrent arbeidsvoorwaardenbeleid. Gezien de beperkte financiële middelen zal dat heel snel zijn beslag krijgen en zullen overgangperiodes betrekkelijk kort zijn en zeker niet zo lang en met zoveel garanties omringd zijn als bij voorbeeld bij de privatisering van de PTT het geval was. Dat nu zal de druk op gelijkenschakeling van de achterblijvers slechts doen toenemen.

- Het veel gehoorde argument dat lokalisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg het budgetrecht van de begrotingswetgever zou aantasten gaat naar onze mening niet op. Indien het wel op zou gaan geldt dit argument evenzeer voor de sectoralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg¹¹. Dit recht hoeft niet aangetast te worden, indien twee zaken goed in de gaten worden gehouden. 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 worden geroepen. Daarnaast blijft er het middel van budgetsturing. Immers, de hoogte van het budget blijft een substantieel bestanddeel van de besluitvorming door de begrotingswetgever. Wel doet deze er verstandig aan dat budget niet te gedetailleerd in te richten, opdat de overheidswerkgever voldoende manoeuvreerruimte behoudt om in een redelijke mate van vrijheid tot overeenstemming te komen over de opbouw en omvang van zijn arbeidsorganisatie, alsmede de daarin te realiseren arbeidsvoorwaarden. Wordt een lumpsum afgesproken met de begrotingswetgever dan is die vrijheid in voldoende mate gegarandeerd.
- Met name de vakbonden zien weinig in lokalisatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid. Naast weerstand tegen verandering en vernieuwing speelt zeker ook de organisatie van de bonden een rol, die immers nog grotendeels gebaseerd is op het centralistische model. Verandering van hun organisatiestructuur naar meer op decentrale onderhandelingen toegesneden organisaties betekent niet alleen een formidabele cultuuromslag, maar brengt ook kosten met zich mee. Er is echter geen reden om aan te nemen dat die aanpassing niet zal plaatsvinden. De ontwikkelingen in de particuliere sector na 1982 laten immers zien dat de vakbeweging na enige tijd wel degelijk in staat is om adequaat te reageren op het onvermijdelijke.
- Ten slotte zij opgemerkt dat lokalisatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid een andere omgang vereist tussen de politiek enerzijds en de decentrale overheidswerkgevers anderzijds. Het is in onze

parlementaire democratie een volstrekt terecht eis dat de politiek een doorslaggevende invloed behoudt op de omvang, kwaliteit en aard van de overheidsdienstverlening of door de overheid gewenste danwel geëntameerde dienstverlening. Dat geheel dient te worden gegarandeerd door het op grote schaal afsluiten van contracten tussen politiek verantwoordelijken – ministers, staatssecretarissen, gedeputeerden, wethouders en dergelijke – enerzijds en decentrale overheidswerkgevers danwel particuliere ondernemers anderzijds. In die contracten dienen de aard en de kwaliteit van de producten, alsmede de prijs geregeld te zijn. Daarnaast dienen duidelijke toetsingspunten en toetsingsmomenten te worden ingebouwd. De vaststelling van de contracten, de evaluatie en de eventuele verlenging of verbreking van de contracten zijn de bij uitstek politieke momenten waarop de volksvertegenwoordiging in kan grijpen en de politieke bestuurder verantwoording aan hen aflegt of ter verantwoording wordt geroepen.

Deze nieuwe benaderingswijze biedt mogelijk een oplossing voor de geschetste politieke, economische en culturele belemmeringen van verdere decentralisatie. Het vergt scholing en het opdoen van ervaring van het politieke bestuur met contractmanagement.

Conclusie

Decentralisatie vergroot de mogelijkheid om de factor arbeid en de daarmee verbonden arbeidsvoorwaarden te flexibiliseren en daarmee de mogelijkheid om het zo noodzakelijke maatwerk te leveren. De diffusie tussen de particuliere en de collectieve sector maakt dat de arbeidsvoorwaardenvorming in de collectieve sector meer gelijkenis zal gaan vertonen met de particuliere sector. De druk om tot meer gelijkenschakeling te komen zal mede worden vergroot door de algemeen gevoelde noodzaak van verzorgingsstaat te herijken. Een nieuw systeem van arbeidsvoorwaardenvorming in de overheidssector, de lokalisatie, kent op het eerste gezicht geen budgettaire belemmeringen. Het argument dat lokalisatie het budgetrecht van de begrotingswetgever zou aantasten gaat naar ons idee niet op. Een niet te onderschatten probleem bij verdergaande flexibilisering en lokalisatie blijken de bestaande organisatiestructuren en de overlegcultuur bij overheid en vakbeweging te kunnen zijn. Om aan de democratische eisen te kunnen blijven voldoen en de politiek voldoende invloed te laten houden op de kwaliteit en de aard van de dienstverlening, kan het afsluiten van contracten een oplossing bieden.

W.S.P. Fortuyn
K.M. Becking

11. Overigens werd hetzelfde argument aangevoerd tegen het verlenen van stakingsrecht aan ambtenaren. Na tien jaar lijkt de angst dat dit recht het budgetrecht van de politiek aantast, verdwenen.