

## De geleidelijke normalisering van de publieke arbeidsverhoudingen - het sectorenmodel na 25 jaar

Het nieuwe sector-onderhandelingsmodel blijkt voor beide partijen boeiende kansen te bieden (Wil Albeda, 1995).

### *Auteurs*

Marc van der Meer is bijzonder hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt bij de Sociaal recht en sociale politiek, Tilburg Law School en CAOP in Den Haag. Hij is tevens verbonden als onafhankelijk wetenschappelijk adviseur aan S-BB.

Wilco Brinkman is als senior adviseur Technologie en arbeid verbonden aan het CAOP in Den Haag.

### *Samenvatting*

Tot 1993 legde de overheid de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren eenzijdig op, sindsdien is een nieuw sectoraal model van loonvorming geïntroduceerd. Het pakket van vernieuwingen dat sindsdien tot stand is gekomen houdt in dat de rechtspositie van ambtenaren geleidelijk wordt gewijzigd. Per 1 januari 2020 wordt deze genormaliseerd met de marktsector. In het nieuwe model voor loonvorming van ambtenaren, defensiepersoneel, politiemensen en leraren is ruimte voor onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden op decentraal niveau, met ruimte voor coördinatie en cohesie tussen de sectoren. Door een onderscheid te maken tussen twee perioden, 1993-2008 en 2009-2018, tonen we het belang van graduele institutionele veranderingen aan. De fundamentele spanning in het sectorenmodel tussen de budgettaire afwegingen en de werkgeversfunctie van de overheid, in combinatie de centraliserende werking van de pensioenhervormingen en de onzekerheid over de taakopvatting van publieke dienstverlening, zal leiden tot uiteenlopende ontwikkelingsrichtingen van de arbeidsverhoudingen bij de overheid.

### *Summary*

The gradual normalisation of public labour relations – the sector model 25 years later.

Labour relations in the Dutch public sector used to be determined by the State unilaterally until 1993. After a package deal to both modernise social security for civil servants, defence personnel, police officers, and teachers, as well as to differentiate the consultation over their employment conditions, a new sector model has been set up. This new sector model allows for decentralisation of wage-setting while keeping room for coordination and cohesion within the public labour relations. We discuss the gradual change of the model by distinguishing between two periods, 1993-2008 and 2009-2018, showing how the normalisation of civil servants will get implemented from January 2020. The fundamental tensions within the wage-setting model, i.e. the budget function and the employer function of the government, together with centralizing effect of pension reforms and the uncertainty about future public service provision will lead to divergent development paths of public labour relations.

### **Introductie**

Een kwart eeuw geleden kwam voor het overleg tussen de overheidswerkgevers en de vertegenwoordigende organisaties van de ambtenaren een nieuw overlegmodel tot stand. In de kern ging het om een decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg naar de verschillende overheidssectoren. Na 25 jaar is het een goed moment de relatief geringe aandacht in de literatuur naar de ontwikkelingsgang van dit sectorenmodel aan te vullen. Zeker nu per 1 januari 2020 de rechtspositie van ambtenaren genormaliseerd wordt met die van werknemers in de marktsector. In de afgelopen 25 jaar was er sprake van een continue spanning tussen ten eerste centralisatie en differentiatie van de loonvorming op sectoraal niveau, ten tweede tussen de arbeidsvoorwaarden van de publieke sector in vergelijking met de marktsector, en ten derde - wat betreft de overheid - de coördinatie tussen beleidsvoering en de werkgeversrol in de publieke arbeidsverhoudingen.

In zijn analyse van de gecoördineerde decentralisatie van het proces van arbeidsvoorwaardenvorming in de marktsector definieert Frank Tros 'decentralisatie' als 'een proces waarin, binnen een machtshiërarchie, bevoegdheden verplaatst worden van een hoger gelegen niveau naar een lager gelegen niveau, waarbij de handelingsruimte van actoren op een lager besluitvormingsniveau toeneemt' (Tros 2000, p.59). Als we willen begrijpen waarom er decentralisatie en differentiatie van de loonvorming en uiteindelijk ook normalisatie van de rechtspositie ontstaat moeten we analyseren onder invloed van welke factoren de overheid zijn bevoegdheden al dan niet overdraagt. We maken hierbij gebruik van enkele inzichten uit de internationale sociologische literatuur over 'graduele institutionele veranderingen' door de strategische interactie van actoren binnen 'organisatiedomeinen', in aanvulling met inzichten uit de landelijke analyse van arbeidsvoorwaardenvorming. In dit artikel beschouwen we hoe binnen de overheid met de inherente spanningen van het sectormodel is omgegaan, die leidt tot eerst vertakking van het overleg en uiteindelijk definitieve herijking. Onze probleemstelling luidt: wat is de ontwikkelingsgang van het aanvankelijk sterk gecentraliseerde en daarmee geïnstitutionaliseerde model van loonvorming in de publieke sector, in de periode 1993-2018? Daartoe beantwoorden we de vraag wat in deze periode de kenmerken zijn van de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid en welke strategische afwegingen belangenorganisaties van werkgevers en werknemers maken?

Eerst bespreken we in vogelvlucht de ontwikkeling van de collectieve arbeidsverhoudingen bij de overheid en de factoren die mede de aanleiding waren voor het sectorenmodel. Vervolgens gaan we dieper in op de context (veranderende taakopvatting van de overheid, ontwikkeling werkgelegenheid, deelnemende partijen, positie van de ambtenaar) en uitkomsten (loonontwikkeling, pensioenpremie). Speciale aandacht besteden we aan het Loonakkoord van 2015 dat samen met de normalisatie van de ambtenarenstatus per 1 januari 2020 kan worden gezien als een kritische gebeurtenis voor arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Ten slotte geven we op basis van enkele theoretische inzichten een beschouwing gericht op de toekomst.

### **Ontwikkeling tot 1993 in vogelvlucht**

Bijna 100 jaar geleden relateerde Max Weber in zijn beroemde *Wirtschaft und Gesellschaft* (1964, p. 1047 e.v.) de oorspronkelijke opvatting van positie van ambtenaren aan de ambtelijk organisatie en de moderne samenleving: "Zo is een duidelijke maatstaf voor de modernisering van de staat de ontwikkeling van de bureaucratische ambtenarij die berust op een aanstelling, salaris, pensioen, beoordeling, scholing en arbeidsverdeling, vaste bevoegdheden, schriftelijk vastgelegde handelingen en hiërarchische onder- en bovenschikking." Over de meer immateriële kant van het ambtenaarschap schreef hij: "De eer van de ambtenaar is gelegen in zijn talent om, als het boven hem staande bestuur, ondanks zijn bezwaren, vasthoudt aan een hem foutief lijkend bevel, dit bevel

op verantwoordelijkheid van degene die het bevel geeft, gewetensvol en nauwgezet zo uit te voeren, alsof het overeenstemde met zijn eigen overtuiging. Zonder deze in de diepste zin zedelijke discipline en zelfverloochening zou het gehele apparaat uiteenvallen.”

Hoewel het tweede citaat morele en ethische vraagstukken oproept, waar we hier verder niet op in zullen gaan, spreekt uit de opvatting van Weber een sterk eenzijdige (gezags)verhouding tussen die van de overheid enerzijds en haar medewerkers anderzijds. Het is duidelijk niet de bedoeling dat er op basis van enige mate van gelijkwaardigheid gesproken dan wel onderhandeld wordt over arbeidsverhoudingen, materiële en immateriële zaken die het werk van de ambtenaar raken. De ambtenaar wordt aangesteld als vertegenwoordiger van de overheid en dient deze (Albeda & Dercksen, 1994).

Deze opvatting heeft heel lange tijd postgevat in de arbeidsverhoudingen in de publieke sector in Nederland. In de Ambtenarenwet van 1929 werd naar Weber voor de definiëring van een ambtenaar niet het pakket aan werkzaamheden als uitgangspunten genomen maar de arbeidsrechtelijke relatie, te weten de publiekrechtelijk aanstelling in openbare dienst (Stekelenburg, 1999a). Iets later, in 1931, werd de arbeidsverhouding, inclusief onderwerpen als beloning, werktijden, verlof, ziekte, ontslag en disciplinaire straffen nader ingevuld en vastgelegd in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR).

Het overleg over de arbeidsvoorwaarden van rijksambtenaren vond plaats in de zogenaamde Centrale Commissie. Deze Commissie bestond uit (vertegenwoordigers) van zes vertegenwoordigende organisaties (centrales) van ambtenaren. In tegenstelling tot vóór 1931, toen deelname aan de Centrale Commissie meer als gunst van de overheid aan de centrales gezien moest worden, werd nu het recht op deelname wettelijk verankerd. Overigens werd, geheel in lijn met de gedachten over de rol en aanstelling van de ambtenaar, niet gesproken over ‘overleg’ in de Centrale Commissie maar over ‘advisering’, ‘bespreking’ en ‘behandeling’ (Stekelenburg 1999a).

In de jaren vijftig en zestig veranderde het overleg tussen de overheid en de vakorganisaties van ambtenaren geleidelijk. Het aantal onderwerpen waarover werd overlegd nam toe en de aard van het overleg veranderende van adviserend overleg naar een overleg met de intentie tot overeenstemming te komen (Stekelenburg, 1999a). Dat neemt niet weg dat de fundamentele ongelijkheid tussen de overheidswerkgever beleef bestaan. Indien er geen overeenstemming werd bereikt, besliste de regering.

Vanaf de jaren zeventig verandert het denken over de positie van ambtenaren en de arbeidsverhoudingen in de publieke sector. Het idee dat de ambtenaar niet of nauwelijks verschilt van een werknemer in de particuliere sector met een arbeidsovereenkomst in plaats van een aanstelling begint steeds meer vaste grond te krijgen.

De consequenties hiervan vinden hun weerslag als eerste in de collectieve arbeidsverhoudingen. In 1987, vier jaar na de grote ambtenarenstakingen in het najaar van 1983, lanceerde Minister van Dijk in zijn ‘Schets van een herzien overlegstelsel’, enkele ideeën om te komen tot meer gelijkwaardigheid en enige decentralisatie in het overleg tussen het Rijk en vakorganisaties. Dit voorstel leidde tot een nieuw protocol voor arbeidsvoorwaardenoverleg in 1989, 1990 en 1991. In 1990 bleek er zoveel steun te zijn voor de nieuwe werkwijze dat minister Dales een ‘Voorstel inzake normalisering van het overlegstelsel’ kon publiceren met daarin de erkenning van het idee van zelfstandige arbeidsvoorwaardenonderhandelingen, te beginnen in acht sectoren: politie, rechtelijke macht, gemeenten, rijk, defensie, provincie, waterschappen en onderwijs & wetenschappen. Direct daarna komt het op initiatief van de ambtenarencentrales tot het voorstel te komen tot een privatisering van het ABP, om te voorkomen dat het Rijk ‘een greep uit de kas’ neemt. Vanaf dat moment zijn de

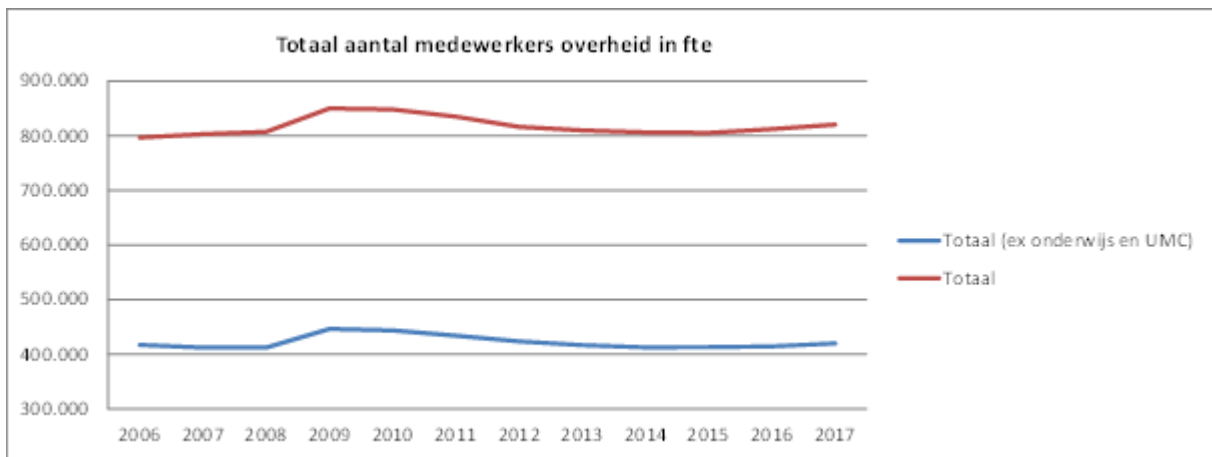
thema's pensioen, vut, arbeidsongeschiktheid en ziekte onderwerp van bespreking bij het centraal overleg; andere onderwerpen kunnen binnen de sectoren worden onderhandeld (Stekelenburg, 1999b).

Overigens dient hierbij te worden vermeld dat ook in de marktsector in de periode vanaf 1982, na het akkoord van Wassenaar, een proces van decentralisatie van de loonvorming plaatsvindt, waarbij de overheid zich geleidelijk steeds meer terugtrekt (Tros, 2000; Van der Meer en Smit, 2000). 1993 is het startjaar van het sectorenmodel waarin de overheid geleidelijk de touwtjes laat vieren. Er is feitelijk sprake van een 'package deal' (zie Lanting 2009): verschillende veranderingen worden in een keer voorbereid en geleidelijk doorgevoerd, zoals de invoering van werknemersverzekeringen voor ambtenaren, de privatisering van het ABP, de invoering van de WOR, en de introductie van een overeenstemmingsvereiste bij de arbeidsvoorwaardenvorming in het nieuw opgezette sectorenmodel. Dit proces is bovendien onomkeerbaar, na invoering van het sectorenmodel in 1993, is de minister van Binnenlandse Zaken vanaf 1 januari 1996 geen coördinerend minister meer. Uiteindelijk zal ook de individuele arbeidsverhouding tussen de ambtenaar en zijn werkgever, de overheid, fundamenteel veranderen. Daar zouden echter nog meer dan twee decennia over heen gaan.

### **Veranderende taakopvatting en organisatie van de overheid**

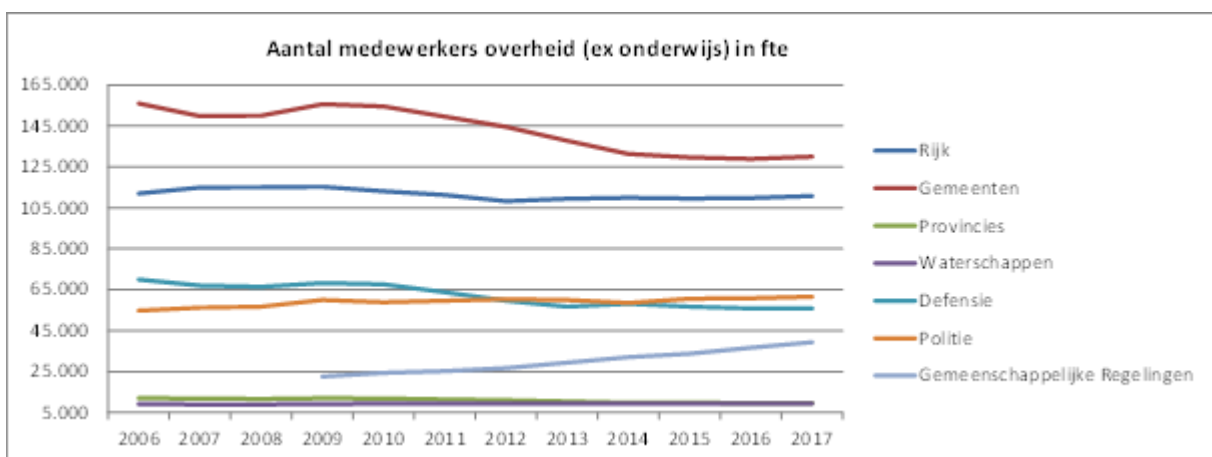
In de vorige eeuw breidde het werkgebied van de overheid zich fors uit, met name in de jaren zeventig werd voorzien dat de 'kwartaire sector' behalve het behartigen van de klassieke taken (openbaar bestuur, veiligheid en rechtspraak) zich met veel meer aspecten van het maatschappelijke verkeer zou moeten bezighouden. De ontwikkeling van de sociale zekerheid is daarbij het meest in het oog springende thema (Vos, 1997). Opvallend is dat ondanks de 2%-operatie geïnitieerd door het kabinet Lubbers-1 om het volume van de kosten van de overheid terug te brengen, de omvang van de werkgelegenheid bij de overheid voornamelijk stabiel blijft. Dat bleek eerder voor de periode 1980-2006, en ook nu zien we dat dit volume sinds 2006 nauwelijks is veranderd.<sup>i</sup> Uit de onderstaande grafiek valt af te leiden dat het aantal medewerkers in 2008-2009 toenam om vervolgens gedurende de jaren van economische crisis weer te af te nemen. Wel is sprake van een andere werkgelegenheidsverdeling tussen sectoren. De afname was vooral te zien bij gemeenten, waar een substitutie-effect met de gemeenschappelijke regelingen optrad, en bij defensie.<sup>ii</sup> In deze sectoren daalde de werkgelegenheid met respectievelijk 16,7% en 20%. In het onderwijs steeg de werkgelegenheid gemiddeld met 5,4%. Met als uitzondering het primair onderwijs (- 7,8%) en als uitschieters het HBO (34,5%) en de UMC's (25,6%). De werkgelegenheidsverdeling tussen overheidssectoren is bovendien diffuus gezien de (explosieve) toename van het aantal zelfstandige bestuursorganen, een specifieke organisatievorm die kenmerkend is voor de arbeidsverhoudingen in de (semi-)publieke sector.<sup>iii</sup>

*Figuur 1: ontwikkeling totaal aantal medewerkers (fte) bij de overheid*



Bron: *Bewerking van Ministerie BZK, Kerngegevens Personeel Overheid en Onderwijs (2019)*

Figuur 2: ontwikkeling totaal aantal medewerkers (fte) bij de overheidssectoren



Bron: *Bewerking van Ministerie BZK, Kerngegevens Personeel Overheid en Onderwijs (2019)*

Als reactie op de verbreding van het takenpakket en omvang van de overheid deed in de jaren tachtig het New Public Management (NPM) opgang. De overheid werd meer en meer gezien als een 'normaal' bedrijf dat ook dienovereenkomstig bestuurd en georganiseerd moest worden. Fortuyn (1991) stelde in zijn oratie 'Zonder ambtenaren' dat ambtenaren ten onrechte teveel ontslagbescherming genoten en dat overheidstaken veel efficiënter zouden kunnen worden uitgevoerd door marktpartijen. Ook in het NPM lag de nadruk op efficiëntie, doelmatigheid en de gedachte dat de burger als 'klant' moest worden benaderd. Kenmerken van het NPM zijn onder andere privatisering, decentralisatie, uitbesteding, prikkels in het personeelsbeleid en concurrentie op arbeidsvoorwaarden (Gruening, 2001). De werkwijze van het NPM vertaalde zich in Nederland onder meer in de MDW-operatie van Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit, zoals de overheid die uitvoerde in de jaren negentig, met als doel de regelgeving tot het strikt noodzakelijke te beperken en het (semi-)privatiseren van overheidstaken zoals het spoorvervoer, de postbezorging en de nutsbedrijven.

## De ontwikkelingsgang van het sectorenmodel

Het sectorenmodel en zeker ook de doorontwikkeling daarvan kan ons inziens niet los worden gezien van de hierboven geschetste context en het feit dat de overheid steeds meer concurreert met de marktsector op de arbeidsmarkt (SER 2011); voor ambtenaren is het werken bij de overheid doorgaans 'gewoon' een baan. Daarbij komt dat veel werk dat bij de overheid wordt verricht ook in de particuliere sector te vinden is, en vice versa natuurlijk. Gegeven de onderlinge mobiliteit zijn ook de loonontwikkelingen in de publieke en marktsector op elkaar afgestemd (zie Wilke, 1996, CPB, 2015). Loopbanen kunnen zich dus zowel in het publieke domein als in de marktsector voltrekken. Dit maakt enerzijds het werk bij de overheid en dus ook de positie van de ambtenaar minder speciaal en roept anderzijds de vraag op of het nog voor de hand ligt dat er een verschil bestaat tussen de arbeidsverhoudingen en de arbeidsvoorwaardenvorming tussen overheid en particuliere sector.

Het overlegstelsel zoals dat in 1993 tot stand kwam kende drie doelstellingen (bron: Ministeriële brief van 18 april 1991):

1. de mogelijkheid van differentiatie per sector met betrekking tot zowel 'het pakket arbeidsvoorwaarden', te weten de salarisontwikkeling, de arbeidsduur en de bovenwettelijke sociale zekerheid, als de financiering ervan. In spreektaal: 'meer maatwerk gezien de eigenheid en autonomie van de sectoren';
2. het creëren van meer gelijkwaardige verhoudingen tussen sociale partners in de overheidssector. In het jargon van de sector: 'normalisering van het overleg'.
3. het behouden van voldoende coördinatie binnen en tussen sectoren. Anders verwoord: het 'borgen van coördinatie en samenhang', dit is overigens ook een wens van de vakorganisaties.

Het Rijk liet de arbeidsvoorwaardenvorming in de overheidssector dus niet los van de (onderhandelings)dynamiek tussen actoren, maar wilde coördinatie kunnen behouden om voldoende 'cohesie' te bereiken. De arbeidsproductiviteitsontwikkeling bij de overheidssectoren blijft doorgaans achter bij die in de marktsector (het beroemde *Baumol*-probleem), de overheid kan een kostenstijging alleen afwentelen op de belastingbetaler, hetgeen marktconform onderhandelen per definitie lastig maakt.

Daarbij werd de volgende arbeidsverdeling gehanteerd. De onderhandelingen vinden per sector plaats. Dat gebeurt voor de Rijkssectoren onder leiding van de minister van Binnenlandse Zaken, de gemeenten en provincies beschikken over eigen vormen van inkomsten en kunnen ook andere afwegingen maken. Het overhevelen van het overleg over de sectorale onderwerpen naar een lager niveau binnen een sector wordt 'doordecentralisatie' genoemd. Het begrip 'lokalisatie' is gereserveerd voor het uitwerken van afspraken binnen een sector op het niveau van een lokale werkorganisatie, afdeling of team (Stekelenburg, 1999b).

Aan werkgeverszijde is er in de verschillende sectoren vrijwel overal sprake van 100% organisatiegraad. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen kabinetssectoren (Rijk, defensie, politie en rechtelijk macht), decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) en zelfstandige publieke werkgevers (onderwijs, onderzoek en universiteiten). De decentrale publieke werkgevers (gemeenten, provincie, waterschappen en de werkgeversraden in het onderwijs) hebben onlangs, op 23 mei 2019, een persbericht uitgebracht waarin ze zeggen een meer onafhankelijke koers voor te staan.

Aan vakbondszijde is de organisatiegraad hoger dan bij de organisaties in de marktsector waar minder dan 20% van de loonafhankelijke beroepsbevolking georganiseerd is, al wordt in sommige publieke sectoren ook een daling van het lidmaatschap genoteerd.<sup>iv</sup> De laatste jaren is er sprake van

een herpositionering van de vakorganisaties binnen de publieke sector-koepels van FNV Overheid, die werknemers organiseert bij de Rijksdiensten, gemeenten, provincies, waterschappen, onderwijs- en onderzoeksinstellingen, universiteiten en sociale werkvoorzieningen, en CNV Connectief, die behalve de overheid en het onderwijs, ook nog publieke diensten en zorg en welzijn organiseert. Daarnaast zijn er categorale organisaties: Ambtenarencentrum en CMHF voor de bonden voor middelbaar en hoger opgeleiden.

Werkgevers en werknemers komen op landelijk niveau bij elkaar in de Raad voor Overheidspersoneel (ROP). Binnen deze organisatie bestaat een agendacommissie die zich bezighoudt met algemene zaken gerelateerd aan politieke ontwikkelingen, personeelsbeleid en sociale zaken. Thema's die vaak terugkeren zijn de landelijke klokkenluidersregeling en integriteit. Daarnaast is er een druk bezette pensioenkamer, die zich bezig houdt met de wijzigingen in de pensioenafspraken, denk aan flexibele pensionering, ouderdomspensioen, invaliditeitspensioen en nabestaandenpensioen, dit in nauwe afstemming met het ABP.

### **Normalisering rechtspositie ambtenaren**

De relatie tussen de overheid en de ambtenaren is lange tijd gezien als één met een vergaande gezagsverhouding waarbij de ambtenaar werd aangesteld. Toen de overheid in de jaren tachtig steeds vaker over ging tot het eenzijdig vaststellen (lees korten) van de salarissen leidde dit tot grote ambtenarenstakingen in 1982 en 1983. Gerechtelijke uitspraken uit die periode bevestigen dat het ambtenaren op grond van het Europees Sociaal Handvest is toegestaan te staken (Rood, 1991). Dit illustreert de verdere 'normalisatie' van de arbeidsverhoudingen bij de overheid. Een proces dat in de loop van de jaren negentig en begin van deze eeuw zich verder zou voltrekken. Met als uitkomst de instemming van de Eerste Kamer met het Wetsvoorstel Normalisering Rechtspositie Ambtenaren op 8 november 2016. Met ingang van 1 januari 2020 zal de grote meerderheid van ambtenaren (Politie, Defensie en Rechterlijke Macht zijn uitgezonderd) werkzaam zijn als 'normale' werknemer. Door de normalisering worden het arbeidsovereenkomstenrecht, het cao-recht, het burgerlijk procesrecht van toepassing op ambtenaren, de normatieve beginselen worden wel gehandhaafd: loyaliteit jegens de werkgever en beperking van meningsuiting (zie Barentsen, 2017). Uitzonderingen bestaan voor defensiepersoneel, de rechterlijke macht en politieambtenaren. Overigens worden aan werkenden in de marktsector ook eisen gesteld, niet alleen op het gebied van onkreukbaarheid, betrouwbaarheid en onpartijdigheid (Wilke, 1996), maar ook met betrekking tot bescherming van het intellectueel kapitaal in de werkorganisatie.

In juni 2017 is een tijdelijke Transitiekamer ingericht voor overleg over en begeleiding van de normalisatie van ambtenaren naar het private arbeidsrecht. Deze Transitiekamer is onderdeel van de ROP en biedt een invulling van het 'open reëel' bestuurlijk overleg van de werkgevers- en werknemersorganisaties in de publieke sector. Hier wordt informatie uitgewisseld en kunnen beslissingen worden genomen over de uitwerking en implementatie van het normaliseringsproces. Werkgevers in de ROP tekenen daarbij aan dat het primaat voor de sectoren is, 'gezien het bestaande sectorenmodel'.

*Tabel 1. Belangrijke normen in het overlegmodel*

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Overeenstemmingsvereiste: partijen moeten erop gericht zijn om tot overeenstemming te komen met betrekkelijk tot de rechten en plichten van individuele overheidswerknemers. Dat geeft werknemers invloed tegenover het budgetrecht van de werkgevers. Er is dus een tweezijdige overeenkomst nodig, en onderliggende regels kunnen niet eenzijdig worden gewijzigd.</li><li>- Open en reëel overleg: partijen dienen rekening te houden met elkaars belangen.</li></ul> |
|--|

Dat betekent dat ook werkgevers de ruimte hebben invulling te geven aan de noodzakelijke ontwikkeling van de eigen arbeidsorganisatie.

- Het meerderheidsvereiste is de pendant van de algemeen verbindendverklaring in de marktsector en verwijst naar de situatie waar de meerderheid der partijen voor een afspraak is. Bij het loonakkoord 2015 bleek het meerderheids criterium doorslaggevend.
- Vakorganisaties kunnen overgaan tot bemiddeling bij de Advies- en Arbitragecommissie (AAC) in geval van geschillen. De AAC dient in de praktijk als stuk achter de deur, voor partijen wordt de gang naar deze commissie veelal gezien als brevet van onvermogen: de AAC zal partijen doorgaans eerst terugsturen naar de overlegtafel onder de noemer 'gaat u nog eens met elkaar praten'.
- Vakorganisaties kunnen ook werkstakingen uitroepen, het stakingsrecht geldt overigens niet voor het defensiepersoneel, dat van het Europees Sociaal Handvest is uitgesloten.

### **Het sectorenmodel in geleidelijke groei: 1993-2008**

Bij aanvang van het sectorenmodel verkenden de overheid en vakorganisaties van ambtenaren de contouren van het nieuwe bestel. Er was veel werk aan de winkel, in de vorm van wetgevingstrajecten en het ontwikkelen van nieuwe routines van onderlinge omgang. Zo is vanaf mei 1995 de wet op de ondernemingsraden geldig in de publieke sector, met de aantekening dat bij het beroeps- en adviesrecht het publiek primaat (in een beperkte opvatting) van kracht blijft.<sup>y</sup> Ook zijn de ambtenaren stapsgewijs onder het regime van de sociale zekerheid gebracht; voor arbeidsongeschiktheid vanaf januari 1998 en voor ziekte en werkloosheid vanaf januari 2001. Het ABP wordt in 1996 verzelfstandigd en ook de arbeidstijdenwet en de arbeidsomstandighedenwetten gaan vanaf dat jaar zowel in de publieke als in marktsector gelden.

In zijn dissertatie 'Grand design' volgt Koen Becking (2001) deze ontwikkelingsfase nauwgezet door een onderscheid te maken in drie perioden. Zowel voor de jaren 1993-1995, de periode 1995-1999 als 1999-2001 concludeert de auteur dat de onderwerpen in de arbeidsvoorwaardenovereenkomsten in deze periode veelal hetzelfde zijn. De manier waarop die onderwerpen worden uitgewerkt (zoals de arbeidstijdenregelingen, ouderschapsverlof of sectoraal arbeidsmarktbeleid) verschilt wel per sector (Becking, 2001, p.136, p.141, p.146).

In de jaren 1996, 1999, 2001 en 2008 wordt het sectorenmodel ook geëvalueerd. De ROP verzorgde de evaluatie in 1996 en dat leidde tot een positief beeld: de normalisering van de verhoudingen leidt tot het 'gewenste maatwerk' en daarmee grotere kwaliteit van arbeidsvoorwaardenbeleid. Dat blijkt ook in de jaren daarna als de rol van de werkgever eenduidiger wordt en binnen sectoren 'op eigen wijze invulling wordt gegeven aan de gewenste cohesie' (ROP-evaluatie 1999). Op een aantal punten is nader onderzoek nodig, waarvan verslag wordt gedaan in de trendnota Arbeidszaken van de overheid (2001, p.33 e.v.): men is op zoek naar objectieve maatstaven voor de vormgeving van de decentralisatie bij de overheid; ook vraagt men zich af wat de betekenis van het meerderheidsvereiste voor het geval één partij een cao zou afsluiten; tenslotte kijkt men naar de representativiteit van de sociale partners in het kader van de aanpassing van de pensioenen. In de wet privatisering ABP staat dat sectoralisatie van de pensioenen vanaf 1 januari 2001 mogelijk is, in de praktijk is daar tot op heden geen gebruik van gemaakt.



In dezelfde periode blijkt dat de lonen aan de onderkant van het loongebouw in de publieke sector relatief hoog, en aan de bovenkant relatief laag waren in vergelijking met de marktsector. De verdieping van deze analyse leidt rond 2000-2001 tot de constatering dat er in de Rijkssectoren sprake is van sterke krapte in de personeelsvoorziening. Martin van Rijn, Directeur-Generaal 'Management en personeelsbeleid' stelt 'enorm geschrokken' te zijn van de omvang van de problemen, en bepleit functiedifferentiatie en loopbaanpaden in de zorg, het onderwijs en de veiligheidssectoren (in NRC Handelsblad, 24 februari 2001). Uit de trendnota arbeid van dat jaar volgt dat de baan-baanmobiliteit van personeel 6% bedraagt in de overheidssectoren, dat is echter overeenkomstig de marktsectoren. Bovendien gaan meer personen van de marktsector bij de overheid werken dan omgekeerd. Dit wordt met name ingegeven door de mogelijkheden om arbeid met gezinstaken te combineren, de beloningsverschillen spelen daarbij geen grote rol (Trendnota, 2001, p.68-69). Al deze factoren worden niet als belemmerend gezien voor de verdere ontwikkeling van het sectorenmodel.<sup>vi</sup>

In 2008 volgt nog een vierde evaluatie (uitgevoerd door het externe bureau APE), die zich vooral richt op de veranderingen die zich sinds 2002 hebben voorgedaan. Opnieuw worden de drie doelstellingen tegen het licht gehouden, waarbij wordt geconcludeerd dat de inhoudelijke thematiek van de loonvorming in de publieke sector (structuur van de cao, onderhandelingsthema's, loopbanen) niet veel verschilt van die in de marktsector. Wel wordt erop gewezen dat het referentiemodel arbeidskosten weinig oog heeft voor sectorale verschillen, alsook op de bovensectorale pensioenregeling die uniformerend werkt en derhalve de differentiatie tegenhoudt. Ook worden enkele stevige kanttekeningen geplaatst bij het functioneren van de ROP, alsmede bij het ontbreken van een goede positie van de overheidssectoren binnen de organen van de SER. In 2008 worden door de werkgevers bij de gemeenten, waterschappen en onderwijssectoren de Zelfstandige Publieke Werkgevers opgericht. Zo is er bijvoorbeeld in de sector Onderwijs sprake van veranderde verhoudingen door decentralisatie van verantwoordelijkheden en introductie van zelfstandige cao's voor het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en de universiteiten. Deze decentrale publieke werkgevers worden niet gehinderd door de dubbelrol van werkgever en wetgever. Tegelijkertijd zijn het geen ondernemers, gezien hun afhankelijkheid van door de overheid beschikbaar gestelde budgetten en heffingen. Aangezien de SER zijn onafhankelijke positie ten opzichte van het kabinet wenst te behouden, worden deze organisaties niet toegelaten (APE, 2008).

### **Het sectorenmodel tijdens en na de grote crisis: 2008-2019**

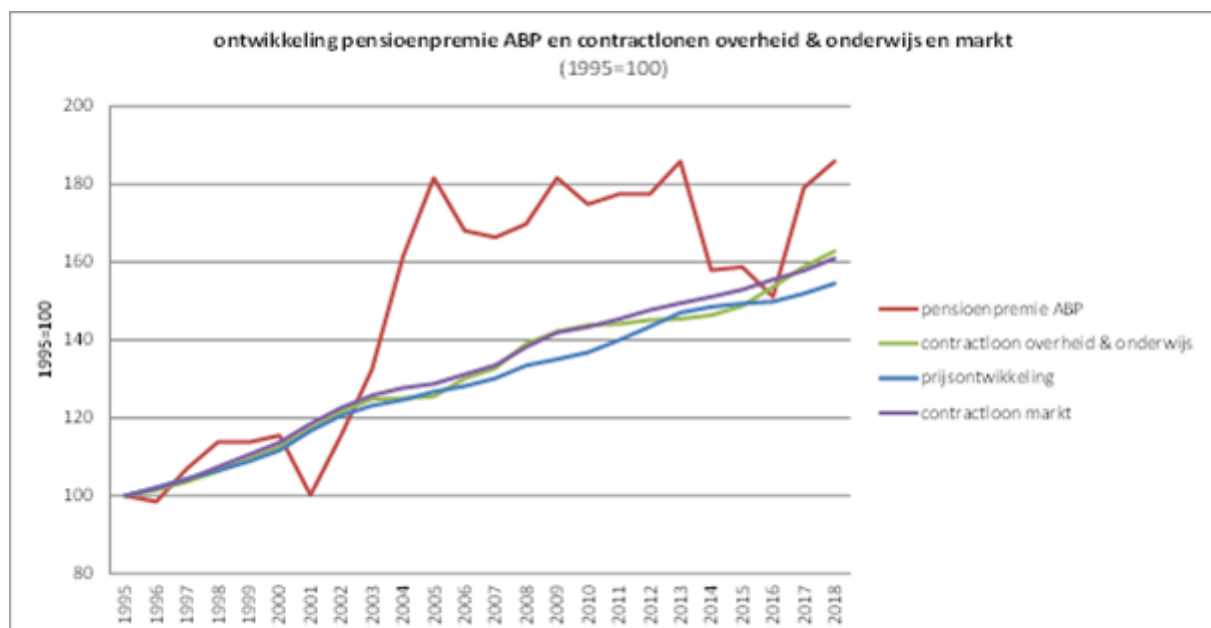
De geleidelijke modernisering van de publieke arbeidsverhoudingen komt ruw tot stilstand door de val van Lehman Brothers in Amerika en de daarop volgende economische recessie met een dubbele dip in 2008-2009 én in 2012 en 2013. Als gevolg van de internationale bankencrisis en de gedeeltelijke nationalisatie van vier grote banken: ABN Amro, ING, Nationale Nederlanden en Fortis, wordt duidelijk hoe sterk de marktsector afhankelijk is van stabiliteit in de publieke sector, en ook dat medewerkers in de marktsector (tijdelijk) kunnen worden geïncorporeerd in de publieke arbeidsverhoudingen. De prijs van de bankoperatie was hoog: de financiering van deze reddingsoperatie moest uit de schatkist komen, en hoewel veel middelen inmiddels zijn terugbetaald, moet elders worden gekrompen. Vanaf het vierde kabinet Balkenende zijn voortdurend commissies aan het werk om financiële middelen te vinden op praktisch alle kostenposten in de rijksbegroting: zonder aarzeling vormen de arbeidsvoorwaarden daarbij een belangrijke bezuinigingspost, bovendien worden alle bestaande overheidsprojecten op hun effectiviteit getoetst en heroverwogen. De omvangrijke bezuinigingen leiden tot een herschikking van de publieke sectorverhoudingen, bovendien wordt de decentralisatie voorbereid van het sociaal beleid van het Rijk naar de gemeenten, die in 2015 zijn beslag zou krijgen. Op verschillende publieke

diensten wordt bezuinigd, bovendien moet de overheid als 'staat zonder geld' (Van der Steen ea., 2018) een beroep doen op private middelen om te komen tot vernieuwingen op het terrein van onderzoek, onderwijs en arbeidsmarkt in de vorm van de publiek-private samenwerkingen in het topsectorenmodel.

Onvermijdelijk wordt het sociaal overleg binnen de ROP ook door de crisis geraakt. Het initiatief tot een antwoord komt niet van de ROP, maar van de landelijke sociale partners in de Stichting van de Arbeid (waar de publieke werkgevers niet vertegenwoordigd zijn). Meteen in het najaar van 2008 bereiken zij een overeenkomst: 'Samen doen wat mogelijk is', waarin afspraken werden gemaakt de lonen te matigen. In het voorjaar van april 2009 kwam het tot een loonakkoord, waarbij de afspraak was de loonstijging te beperken tot inflatieniveau (Harteveld, 2012). Het resultaat van deze werkwijze is dat de gemiddelde loonontwikkeling bij de overheid van 2010 tot 2014 zeer beperkt is, zoals ook uit figuur 3 blijkt. Daarbij dient te worden aangetekend dat in de vier voorafgaande jaren de gemiddelde loonontwikkeling bij de overheid minimaal gelijk was aan die in de marktsector (zie figuur 3).

Gekoppeld aan deze nullijn is een terugkerende impasse over de pensioenen, die tenminste tien jaar zou duren. Al in 2008 had de commissie Bakker gesteld dat gezien de vergrijzing op de arbeidsmarkt en de kostenopbouw in de pensioenen een herschikking noodzakelijk zou zijn. In antwoord op dit probleem wordt in mei 2010 in de Stichting van de Arbeid een pensioenakkoord getekend, dat voor de achterbannen van de vakbonden, Abvakabo FNV in de publieke sector en FNV Bondgenoten in de marktsector, echter niet acceptabel blijkt. Na uitstel van een jaar wordt in juni 2011 geen pensioenakkoord bereikt, waardoor de FNV in een sterke interne crisis geraakt als zowel Bondgenoten als Abvakabo FNV-voorzitter Agnes Jongerius laten vallen. De discussie over de pensioenen wordt voorlopig beslecht in het voorjaar 2012, als het kabinet Rutte-2 valt nadat PVV de gedoogsteun intrekt, en de ontwikkeling van de AOW wordt vastgelegd voor de daaropvolgende jaren: de pensioenleeftijd stijgt tot 67 jaar en wordt gekoppeld aan de stijging van de levensverwachting (Van der Meer en Hemerijck, 2016). Een definitieve oplossing volgt als in het pensioenakkoord van juni 2019 waarin de stijging van de AOW-leeftijd licht wordt afgezwakt en overeenkomstig de afspraken in 2010 geen sprake meer is van vaste pensioenuitkeringen.

*Figuur 3: Ontwikkeling pensioenpremie ABP en contractlonen (1995-2018)*



### **Een kritische gebeurtenis: het loonakkoord van 2015**

Door de sterke nadruk op bezuinigingen en de grote pensioenverplichting is er nauwelijks financiële ruimte in de publieke arbeidsverhoudingen. De nullijn wordt pas beëindigd in de regeringsperiode van Rutte 2 nadat in 2013 een sociaal akkoord wordt gesloten tussen het kabinet, FNV en VNO-NCW.<sup>vii</sup> In het kielzog van het sociaal akkoord komt het in 2013 tot een onderwijsakkoord en een zorgakkoord, die door respectievelijk AOB en ABVAKABO FNV worden afgewezen. In 2014 wordt daardoor in het onderwijs en in de zorg voor de eerste keer een loonstijging gehonoreerd, in orde van grootte van 1,4%.

In dezelfde periode blijkt wederom de afhankelijkheid van de publieke sector van de ontwikkeling van de pensioenen. Uit CBS-cijfers volgt dat de pensioenpremie bij de overheid, mede als gevolg van de lage rente op de kapitaalmarkten, nieuwe rekenregels en hogere pensioenverplichtingen, vanaf 2001 per saldo veel sterker stijgt dan de lonen en dus een steeds groter deel van de loonruimte gaat uitmaken (figuur 3). Ook de lasten van de werkgever nemen daarmee fors toe, omdat de overheid ongeveer driekwart van de pensioenpremie betaalt voor haar medewerkers. De blijvend lage rente maakt dat de pensioenrendementen tegenvallen en dat de pensioenfondsen niet genoeg geld in kas hebben om de pensioenontwikkeling te indexeren. Over de hele breedte wordt een akkoord voorgesteld 'loonruimte publieke sector', dat met name betrekking heeft op de pensioensystematiek. Dit is zeer tegen de wil in van de vakorganisaties en met name de FNV, dat zich twee keer tevergeefs tot de rechter wendt (zie ook Sprenger, 2015). Voor de FNV is dit loonvoorstel 'een sigaar uit eigen doos', omdat de pensioenreserves door middel van een lagere pensioenpremie worden benut om de loonruimte van in totaal 5,05% (2,05% plus 500 euro bruto in 2015, en 3,0% in 2016) te financieren. Dat gaat gepaard met enkele onderliggende verschuivingen in de systematiek: waarbij de pensioenen aangepast worden aan de prijzen en in de toekomst geen structurele pensioenopslagen meer nodig zijn boven de verplichte kostendeckende premie. Uit figuur 3 volgt dat het om een éénmalig effect gaat. Na 2015 keert de pensioenpremie al weer snel terug op het oude niveau, waarmee per saldo het netto-effect van de contractloonstijging beperkt is, maar de frustratie over het ontbreken van vrije onderhandelingen allesbehalve verdwenen is.

De hele gang van zaken maakt duidelijk dat de publieke sectoren sterk afhankelijk zijn van de loonruimte die gefinancierd wordt door het rijk en bovendien een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de financiering van de ABP-pensioenregeling. Voor de vakorganisatie FNV is met het loonakkoord een principiële grens overschreden, naar haar mening moet het debat over de wijzigingen van de lonen en de pensioenen gescheiden worden.

Als de economie weer aantrekt roeren de vakorganisaties in de publieke sector zich. Het jaar 2017 (gevolgd door 2018 en 2006) is het jaar met de hoogste stakingsactiviteit in twintig jaar tijd (CBS-Statline, 2019). De meest omvangrijke stakingen doen zich voor in het onderwijs door de estafettestaking van #POinactie,<sup>viii</sup> maar ook politiemensen en rijksambtenaren laten zich niet onbetuigd. In de periode 2017 en 2018 volgt een inhaalslag in de beloning en komen de loonstijgingen op een gemiddeld hoger niveau uit dan in de marktsector.<sup>ix</sup>

### **Evaluatie: Fundamentele spanningen in het sectorenmodel**

Door de introductie van het sectorenmodel in 1993 kunnen overheidssectoren met elkaar op de arbeidsmarkt concurreren en krijgen de overeenkomsten tussen sociale partners meer het karakter van een cao zoals die in de private sector wordt afgesloten. Daarmee staat het sectorenmodel ver af

van de Weberiaanse opvatting dat er geen sprake is van gelijkwaardige onderhandelingen over arbeidsverhoudingen, materiële en immateriële zaken die het werk van de ambtenaar raken. In het slot van dit artikel geven we een antwoord op de probleemstelling en reiken we enkele overwegingen aan over de mate van decentralisatie die mogelijk zal ontstaan.

Ten eerste stellen we vast dat de verwachting bij aanvang, dat de overheid een 'gewone werkgever' is, niet is uitgekomen, ondanks de opkomst van het NPM en de herziening van de gezagspositie. Er is een blijvend spanningsveld tussen de overheid als wetgever enerzijds en als werkgever anderzijds. We zien dat dit steeds terugkeert, zowel in het IBO-onderzoek naar normalisering van de ambtenarenstatus (2005) als in de recente verkenning 'Buitengewone normale sturing' door de commissie Borstlap (2015). De laatste stelt dat de ruimte voor beleidsinhoudelijke sturing in de veertien sectoren van het sectorenmodel anders is dan de ruimte voor politieke financiële sturing. Ook in de evaluatie van het zogenaamde referentiemodel, dat de basis vormt voor de kabinetsbijdrage aan de loonruimte voor de overheidswerkgevers, zien we deze spanning tussen differentiatie en uniformering van de uitkomsten terug (Ministerie BZK, 2017). Het ligt ook voor de hand dat het kabinet bij de uitgave van publieke middelen verantwoording dient af te leggen aan het parlement dat budgetrecht heeft. Bovendien is er een inhoudelijke verantwoordingsplicht van het kabinet aan de Tweede Kamer over het gevoerde beleid. Dat roept de vraag op in hoeverre het kabinet als werkgever ook stuurt bij de loonvorming? In een recent rondetafelgesprek merkten vertegenwoordigers van de sectoren desgevraagd op dat ambtenaren van de Ministeries BZK en Financiën bij besprekingen wel degelijk inhoudelijk sturend optreden, waardoor er hun inziens geen sprake is van 'open en reëel overleg': 'De verantwoordelijkheid voor het volume (Financiën) en het kader van de thema's (BZK) is evident, maar men moet niet ingrijpen, of zich in detail bemoeien met teksten, dit gaat te ver' (Bron: Rondetafelgesprek CAOP, 31 oktober 2018).

Ten tweede is sprake van een fundamentele onevenwichtigheid in de vertegenwoordiging van sociale partners in de landelijke organen van de overlegeconomie. De betrokkenheid van de publieke werkgevers is niet goed geregeld en er kan meer samenhang worden gebracht in de vertegenwoordiging van werkgeversverenigingen tussen publieke sector en marktsector, met de Sociaal-Economische Raad en de Stichting van de Arbeid als spil. De ROP, die speciaal voor de overheidssectoren is ingericht, zal waarschijnlijk verder aan gewicht verliezen als er geen gemeenschappelijke wetgeving meer wordt ontwikkeld gericht op deze sectoren. Bij de normalisatie wordt het sectorenmodel overigens wel als gegeven gezien door partijen van werkgevers en werknemers. Het kenmerk van het sectorenmodel is -naar de wens van werkgevers- juist dat sectorale verschillen tot uiting kunnen worden gebracht in de arbeidsvoorwaardenontwikkeling. Vakbonden hechten in de praktijk eerder aan boven-sectorale afspraken om concurrentie op arbeidsvoorwaarden te voorkomen.

Ten derde stellen we vast dat het enige echt gemeenschappelijke thema binnen de overheidssectoren (de toekomst van) het pensioenstelsel is. Het is immers (nog) de enige arbeidsvoorwaarde die niet is gesectoraliseerd en nagenoeg gelijk is voor alle overheidsmedewerkers. Het effect hiervan op het overleg in de sectoren is groot. Fluctuerende pensioenpremies (zie ook figuur 3) veroorzaken veel onrust bij zowel werkgevers- als werknemersorganisaties. Het is de vakorganisaties slecht gevallen de pensioenruimte te gebruiken als financier van de loonruimte. Onzeker is wat de afspraken in het nieuwe pensioenakkoord van juni 2019 gaan betekenen. Ontstaat er bijvoorbeeld meer variëteit in loopbanen en wordt intersectorale mobiliteit gemakkelijker? Zou er mogelijk premiedifferentiatie kunnen ontstaan per sector en wat zijn de gevolgen van afwijkende premies voor de waarde-opbouw en waardeoverdracht van pensioenverplichtingen? Een specifiek punt is: wat betekent dit voor zelfstandigen en voor buitenlandse werknemers met kortlopende contracten? Bij de pensioenen kan voorts de vraag

gesteld worden of bijvoorbeeld de UMC's niet onder de zorgsector zouden moeten vallen in plaats van onder de overheid? Een dergelijke verplaatsing is als gevolg van wettelijke rekenregels en die van het ABP overigens heel kostbaar.

### **Decentralisatie of centralisatie: een ongewis perspectief**

In het sectorenmodel bestaat dus een aantal fundamentele spanningen tussen de verschillende doelstellingen die de doorontwikkeling van het sectorenmodel beïnvloeden. Zal de wens om sectoren echt zelfstandig te laten onderhandelen over arbeidsvoorwaarden zich uiten in meer decentralisatie of leiden de genoemde tegenstellingen tot een ander resultaat? Becking (2001) concludeert in zijn proefschrift dat in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel vanaf 1993 sprake is van decentralisering, en vanaf 1999 ook van decentralisering binnen een sector naar het niveau van subsectoren (lokalisering). Of deze weg van decentralisatie verder wordt gelopen ligt aan de macht en opstelling van de belangenorganisaties, binnen de kaders die de overheid (rijk, gemeenten, provincies) als werkgever definieert en de mobiliteitspatronen die gaan ontstaan tussen werkenden bij de overheid en de marktsectoren als de specifieke ambtenarenstatus wegvalt.

Decentralisatie vermindert immers de mogelijkheden van coördinatie. De verhouding tussen eenheid (samenhang) en verscheidenheid (eigenheid) zal verschuiven als partijen meer flexibel met elkaar omgaan, waardoor de gestolde verhoudingen verder op de proef worden gesteld. Daarbij wedijveren diverse krachten met elkaar. Enerzijds is er enige regie nodig voor Rijksambtenaren, omdat bepaalde functies schaars zijn, denk aan ICT-specialisten of gespecialiseerde medewerkers, die vorm kunnen geven aan nieuwe thema's zoals de klimaatuitdaging of het migratievraagstuk. De overheid concurreert hier zowel met zichzelf als met de private sector. Daar komt de discussie over de pensioenen bij. De pensioenen maken de onderhandelingen inhoudelijk gecompliceerd, enerzijds kunnen de sectoren los van elkaar onderhandelen, maar anderzijds wordt een groot gedeelte van de loonruimte ingevuld door het pensioenoverleg, en die zijn van een boven-sectoraal karakter. Ten aanzien van dit onderwerp is voornamelijk geen neiging tot serieuze decentralisatie zichtbaar. De centraliserende krachten in het model krijgen ondersteuning van economen als Paul de Beer (2013), met als argument dat de productiviteitsontwikkeling bij de overheid anders is dan de marktsector, de lonen niet te lange tijd uit de pas kunnen lopen. Hij stelt daarom voor terug te treden naar het aloude trendvolgers-mechanisme.

Anderzijds is er sprake van een decentralisatiebeweging, die door het normaliseringproces versterkt wordt in sectoren als de gemeenten, provincie, waterschappen en onderwijssectoren en mogelijk ook binnen sommige van de Rijkssectoren. Werkgevers in deze sectoren wijzen op het belang van endogene factoren zoals de verschillen in dynamiek van de arbeidsmarkt, de vergrijzing en vergroening, en ook de tekorten aan personeel (lerarentekort, veiligheids- en ook zorgpersoneel). Al deze vraagstukken verhouden zich slecht met centralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming. Ze vragen om eigen afwegingen op sectoraal niveau met betrekking tot loopbanen, de aantrekkelijkheid van het werk en de kwaliteit en omvang van publieke dienstverlening. In deze decentralisatie beweging herkennen we de opvattingen van Fortuyn (1991), die pleit voor een kleine overheid die zoveel mogelijk marktconform werkt.

In het besluitvormingsproces over normalisatie gaat het feitelijk om een 'organisationeel veld' waarin verschillende actoren (Rijk, sociale partners in de overheidssectoren) strategisch optrekken. In de wetenschappelijke literatuur over strategisch gedrag van actoren binnen organisatiedomeinen, worden doorgaans drie vormen van het herdefiniëren van de regels en omgangsvormen onderscheiden. De regels worden beïnvloed door politieke afwegingen van de overheid (*coercive*

*reproduction*), het normatieve gedrag van professionele organisaties (*normative reproduction*), en ook door gezamenlijk gedrag van actoren in antwoord op maatschappelijke onzekerheden (*mimetic reproduction*) (Powell en Dimaggio, 1983). We constateren dat in een gedecentraliseerd model van loonvorming in de publieke sector de politieke druk en machtsuitoefening door de overheid minder van belang worden en de normatieve overwegingen van belangenorganisaties van werkgevers en werknemers over loonbanen en arbeidsvoorwaarden een zwaarder gewicht krijgen. Onze analyse laat ook zien dat het ABP-loonakkoord uit 2015 van overheidswege een gedeeld antwoord is op de grote onzekerheid in de openbare financiën en de pensioenen.

Voor een schets van de toekomst van dit organisatieveld is een analytisch kader noodzakelijk dat oog heeft voor de samenhang van het macro-, meso- en microniveau van dergelijke beheersingsprocessen (vergelijk met Fligstein 2013). Op macroniveau worden de regulerende activiteiten van de overheid weergegeven. Op het mesoniveau van branches en sectoren, is sprake van samenwerking en conflict tussen organisaties van werkgevers en werknemers, terwijl op het microniveau van organisaties (gemeenten, provincies, waterschappen, scholen en ziekenhuizen) de strategieën, organisatiestructuren en interne machtsverhoudingen bepalend zijn voor de uitkomsten die worden bereikt. Door oog te hebben voor de strategische opstelling en interactie van organisaties kan zowel de stabiliteit als de verandering in het veld worden gezien. Deze verandering kan alomvattend (*'radical'*) of gedeeltelijk (*piecemeal*) zijn (Fligstein, 2013). Of zoals Streeck en Thelen (2005) stellen in hun typologie van 'gradual institutional change': er is altijd verandering in de institutionele regels, maar de aard en richting daarvan is in de kern een empirische kwestie. We kunnen vaststellen dat de vertakking van het loonoverleg van het sectorenmodel tot heden steeds nieuwe niveaus aan het bestaande repertoire van overleg heeft toegevoegd (*layering*), en ook dat de herijking (*reconversion*) van de ambtenarenpositie 25 jaar op zich heeft laten wachten, terwijl de vakorganisaties zich beklagen over de achterstand van de beloning (erosie of *drift*), in de typologie van Thelen en Streeck (2005).

Het is dan ook een open vraag voor de toekomst welke inhoudelijke vernieuwing er gaat ontstaan binnen deze sectoren en op welk niveau de arbeidsvoorwaarden daar worden afgesproken. Er is *niet* vanzelfsprekend sprake van doordecentralisatie of lokalisatie, zoals dat aanvankelijk wel voorzien was. De waterschappen en provincies bijvoorbeeld zijn feitelijk hun beleid binnen hun eigen sector aan het centraliseren. Binnen deze sectoren is ruimte voor keuzemodules binnen de cao, maar wel binnen de regie van het brancheoverleg. Ook de onderwijssector getuigt van decentralisatie naar het niveau van de sectoren po, vo, mbo, ho en wo, maar daarbinnen treedt tot op heden geen decentralisatie naar lagere niveaus op. We kunnen vaststellen dat er in ieder van deze sectoren feitelijk sprake van centralisatie op het niveau van de hele sector.<sup>x</sup> Ook bij de universiteiten bestaat dat beeld, daar zijn protocollen voor decentralisatie naar lokaal niveau ontwikkeld, maar binnen de sector-cao wordt daar weinig gebruik van gemaakt. Dit komt overeen met de decentralisatie-paradox bij cao-onderhandelingen (Van der Meer en Smit, 2000) en van de 'grenzen aan georganiseerde decentralisatie' (Van der Meer e.a., 2005): cao-partijen willen greep houden op het loonvormingsproces en doordecentralisatie naar lager niveaus vergt uitvoeringscapaciteit om afspraken te maken en na te leven.

De contractvrijheid die samengaat met de normalisatie van de ambtenarenstatus kan aanleiding geven tot nieuwe initiatieven en vormen van clustervorming in de loonvorming. Daarbij doen zich enkele cruciale vragen voor: gaan de decentrale overheden ieder voor zich? Gaan ze samenwerken? Of ontstaat er bijvoorbeeld een tendens naar drie of vier wat grotere clusters, dit mede in het perspectief van de normalisering van de rechtspositie? Een nog radicalere variant is dat bijvoorbeeld (grote) gemeenten eigen afwegingen gaan maken ('meer salaris in plaats van lantaarnpalen') of dat er regionale cao's ontstaan waarbinnen verschillende overheden gezamenlijk optrekken. Een

bijkomende vraag is of er ruimte gaat ontstaan voor andere overlegpartners dan de traditionele overlegpartijen? Hoe gaan sterke beroepsorganisaties/-groepen (zoals voor buitengewoon opsporingsambtenaren, rechters of piloten) zich bijvoorbeeld opstellen? Wat gaan vakbonden doen bij een afnemende organisatiegraad, ontstaat er dan mogelijk een model zoals in de marktsector waarbij de ondernemingsraad (soms) meer positie krijgt bij arbeidsvoorwaardenonderhandelingen? Interessant is dat in een aantal cao's bij de overheid nu reeds afspraken worden gemaakt over wie de overlegpartners zijn na de normalisatie (Brinkman, 2019).

Tenslotte worden de afwegingen die partijen maken niet alleen door kostenoverwegingen bepaald, maar ook door de onderlinge machtsverhoudingen tussen actoren en hun visie op de publieke zaak: organiseert de overheid zich verder langs de lijnen van NPM of de visie van Fortuyn? Of breidt de overheid haar rol en taken juist verder uit in samenhang met private actoren gezien de aard maatschappelijke vraagstukken? En wat betekenen deze ontwikkeling voor het type Rijksdienst? Daarin schuilt de legitimiteit van de ambtenarij en van de publieke personeelsvoorziening: wat is de kwaliteit van de arbeid en hoe kan het beste inhoud worden gegeven aan betekenisvol werk in de collectieve sector?

## Literatuur

- Albeda, W., & Dercksen, W.J. (1994). *Arbeidsverhoudingen in Nederland*. Alphen aan de Rijn/Zaventem: Samson BedrijfsInformatie.
- Barentsen, B. (2017). Normalisering ambtelijke rechtspositie. *Nederlands Juristenblad*, 8, 506-518.
- Becking, K.M. (2001). *Grand design: Een onderzoek naar processen van normalisering en decentralisering in de arbeidsverhoudingen voor overheidspersoneel in de periode 1990-2000*. Publicatiereeks Overheid en Arbeid. Den Haag: CAOP.
- Brinkman, W. (2019). *Wat gebeurde er in 2017 - 2018 in 'cao-land' van de publieke sector?* Den Haag: CAOP/ Albeda-leerstoel.
- Commissie Borstlap. Werkgroep Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector (2015). *Buitengewoon Normale Sturing*. Den Haag.
- De Beer, P. (2013). Arbeidsverhoudingen in de publieke sector: polderen en trendvolgerschap. In: *Staat van de ambtelijke dienst* (pp. 124-127). Den Haag: CAOP.
- DiMaggio, P.J., & Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Fortuyn, W.S.P. (1991). Een toekomst zonder ambtenaren. *Economische Statistische Berichten*. 13 februari 1991, 172-176.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25.
- Harteveld, L. (2012). Loonvorming in tijden van crisis. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 28(2), 138-161.
- Heyma, A., Berkhout, E., Biemans, M., & Salverda, W. (2004). *Beloningsverschillen marktsector en collectieve sector 2001*. Amsterdam: SEO.
- Fligstein, N. (2013). Understanding stability and change in fields. *Research in organization studies*, 33(1), 39-51.
- Lanting, B. (2009). *Sociale zekerheid van ambtenaren en overheidswerknemers, een onderzoek naar het proces van normalisering van sociaalzekerheidsrecht in de sectoren Rijk, Gemeenten en Onderwijs*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *De grote uittocht: Vier toekomstbeelden van de arbeidsmarkt van onderwijs- en overheidssectoren*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017). *Evaluatie referentiemodel*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie Infrastructuur en Waterstaat (2019), <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/regelgeving/overzicht/inwerkingtreding/virtuele-map/mdw-project/>.
- Sociaal Economische Raad (2011). *Werk maken van baan-baan mobiliteit*. Den Haag: Sociaal Economische Raad.



- Sprengers, L.C.J. (2015). Het cao-overleg in de sectoren, de stand van zaken. In: J.J.M. Uijlenbroek (red). *Staat van de ambtelijke dienst 2015. De overheid in tijden van verandering* (pp. 185-198). Den Haag: CAOP.
- Stekelenburg, M. (1999a). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 1*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Stekelenburg, M. (1999b). *200 jaar werken bij de overheid. Boek 2*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond continuity: Institutional change in advanced capitalist economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Tros, F.H. (2000). *De Cao: spelbreker en grensrechter*. *Tijdschrift voor HRM*, 2000(4), 57-85.
- Van der Meer, F. (2008). Een toekomst met ambtenaren: de behoefte aan bijzondere werknemers. *Bestuurswetenschappen*, 2008(1), 36-53.
- Van der Meer, F., & Dijkstra, G. (2017). Omvang en kwaliteit van de ambtelijke dienst: ontwikkelingen in de kabinetsperiode Rutte II in perspectief. In J.J.M. Uijlenbroek (red), *Staat van de ambtelijke dienst* (pp. 19-38). Den Haag: CAOP.
- Van der Meer, M., & Hemerijck, A. (2016). Anders polderen – Lange termijn hervormingsbeleid in de veel-partijen-overlegeconomie. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(4), 328-246.
- Van der Meer, M., Visser, J., & Wilthagen, T. (2005). 'Adaptive and reflexive governance- the limits of organised decentralisation'. *European Journal for Industrial Relations*, 11(3), 347-365.
- Van der Meer, M., & Smit, E. (2001). *Innovatie of imitatie: CAO-vernieuwing op ondernemingsniveau*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- Van der Steen, M., Peeters, R., & Van Twist, M. (2018). *De boom en het rizoom, overheidssturing in de netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie VROM.
- Vos, P.J. (1997). Overleeft het Rijnlands model? In: J.P. van de Toren & P.J. Vos (red.), *Overleeft het Rijnlands model?* Amsterdam: Nationaal Vakbondsmuseum / IISG.
- Weber, M. (1964). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Keulen/ Berlijn: Kiepenheuer & Witsch
- Werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel' (2005). *Buiten gewoon normaal*. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, 6. Den Haag
- Wilke, M. L. (1996). *Zijn arbeidsverhoudingen bij de overheid marktconform?* Publicatiereeks Overheid en Arbeid, Den Haag.

---

<sup>i</sup> Voor details voor de periode tot 2006: zie F. van der Meer (2008); Voor de teruggang van de ‘compacte overheid’ tijdens de kabinetten Rutte 1 en 2, zie F. van der Meer en Dijkstra (2017).

<sup>ii</sup> Een Gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijk samenwerkingsverband tussen verschillende bestuursorganen zoals bijvoorbeeld een gemeente of waterschap, gericht op de uitvoering van gemeentelijke werkzaamheden.

<sup>iii</sup> Tot midden jaren negentig nam het aantal zbo’s sterk toe, vanaf 1995 daalt het aantal zbo’s. De Algemene Rekenkamer kwam in 1995 tot een totaal van 189 (clusters van) zbo’s. In 2007 telde het Begeleidingsteam Gerritse 153 (clusters van) zbo’s. In 2012 waren er volgens de kabinetsevaluatie nog 128 over en in mei 2013 telde men 118 clusters (bron: Ministerie BZK, ABD topconsult (2013), Onderzoek naar de herpositionering van zbo’s, Den Haag).

<sup>iv</sup> Zie het artikel van De Beer en Berntsen over de ontwikkeling van het vakbondslidmaatschap, elders in dit nummer.

<sup>v</sup> Er zijn in de jurisprudentie overigens verschillen van interpretatie tussen de ‘beperkte uitleg’ van het begrip primaat van de politiek door de Ondernemingskamer en het verwerpen daarvan door de Hoge Raad (26 januari 2000).

<sup>vi</sup> Wel ontstaat midden jaren negentig publieke verontwaardiging over de stijging van de topinkomens die dan mogelijk wordt gemaakt en leidt tot de Wet normering topinkomens (Zie Commissie Dijkstal, 2004).

<sup>vii</sup> Opvallend in dit sociaal akkoord is dat het niet gaat over de loonvorming, maar over de regionalisering van het arbeidsmarktbeleid de nauwere betrokkenheid van sociale partners bij de uitvoering daarvan (Van der Meer en Hemerijck, 2016).

<sup>viii</sup> De onderwijsbonden hadden in 2012 ook gestaakt tegen de urennorm in het voortgezet onderwijs en tegen de introductie van passend onderwijs, in het mbo werd in 2014 gestaakt voor een betere cao, maar in algemene zin was de stakingsactiviteit tijdens de crisis zeer gering.

<sup>ix</sup> Zie voor de actuele onderhandelingsstrategieën en uitkomsten: Brinkman (2019).

<sup>x</sup> De massale stakingsacties in met name het primair onderwijs (#POinactie), zullen mogelijk leiden tot de oprichting van een nieuwe beroepsgroep, maar alleen de sociale partners kunnen de cao-afspraken maken.