

Stichting  
**Albeda** CAOP Loyalis  
Leerstoel

## **Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren: hoe verder?**

Onder redactie van prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek

---

Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van arbeidszaken in het publieke domein.

Stichting  
**Albeda**  
Leerstoel CAOP **Loyalis**

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de uitgever.

---

# **Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren: hoe verder?**



# Voorwoord

---

*Jaap Uijlenbroek is hoogleraar Arbeidsverhoudingen Publieke Sector aan de Albeda Leerstoel van de Universiteit Leiden/ CAOP.*

18 mei 2016

Het initiatiefwetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren bevindt zich in een afrondende fase. De Eerste Kamer heeft de behandeling weer opgepakt en gepland op 27 september 2016. Daarom de titel van deze CAOP Publicatie: Normalisering Rechtspositie Ambtenaren: hoe verder?

Wellicht is de toevoeging ‘hoe verder?’ wel het meest belangrijk. Het wetsvoorstel kent een lange geschiedenis, die in november 2010 begon in de Tweede Kamer. Het proces ging gepaard met veel politiek wikken en wegen. Het wetsvoorstel beroert niet alleen de politiek, maar uiteraard ook ambtenaren en vakbonden. Dat voedt de discussie in het parlement.

Aanleiding voor deze CAOP publicatie vormt het rapport “Buitengewoon Normaal”, dat op verzoek van het kabinet is opgesteld door de werkgroep ‘Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel’, onder voorzitterschap van Hans Borstlap. De publicatie die u nu in handen heeft geeft antwoord op de vraag ‘hoe verder?’, voor de wijze waarop het arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector kan worden ingericht.

---

Deze publicatie gaat in op het effect dat het aannemen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren kan hebben, in samenhang met het arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector. De publicatie biedt zowel een terugblik als een vooruitblik. Een terugblik naar de geschiedenis van de normalisering van de ambtelijke rechtspositie en de geschiedenis van het overlegstelsel in de publieke sector. En een blik vooruit naar de toekomst van arbeidsverhoudingen in de publieke sector, als een reflectie op toekomstscenario's voor de ambtelijke cao-onderhandelingen.

Er zijn enkele reflecties opgenomen, zoals een reflectie op het sectoroverleg van de kabinetssectoren, op het ontstaan van een 'derde soort' werknemer (de genormaliseerde werknemer), op de verschillen in status tussen de ambtenaar en de overheidswerknemer, op de balans in arbeidsvoorwaardenvorming en op het 'pettenprobleem'.

Ook na de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer zal dit onderwerp actueel blijven. Ofwel vanwege de implementatie van een aangenomen wet, of vanwege de discussies over de inrichting van het arbeidsvoorwaardenoverleg, wat actueel blijft indien de wet niet wordt aangenomen.

De Albeda Leerstoel blijft de ontwikkeling van het wetsvoorstel nauwlettend volgen en betrekken bij de programmering van de leerstoel.

De publicatie biedt een goed overzicht van het sectoroverleg en de relatie met normalisering van de ambtelijke rechtspositie, waarvoor wij de auteurs en het CAOP veel dank zijn verschuldigd.

Ik kan u de publicatie van harte aanbevelen.





# INHOUDSOPGAVE

---

VOORWOORD.....	3
1. INLEIDING .....	9
2. NORMALISERING: INTRODUCTIE .....	13
3. BUITENGEWOON NORMALE ARBEIDSVERHOUDINGEN: DE GESCHIEDENIS VAN HET OVERLEGSTELSEL IN DE PUBLIEKE SECTOR.....	23
4. HET POLITIEKE PROCES ROND HET WETSONTWERP NORMALISERING AMBTELIJKE RECHTSPOSITIE.....	39
5. BUITENGEWOON NORMAAL: RAPPORT VAN DE WERKGROEP NORMALISATIE RECHTSPOSITIE OVERHEIDSPERSONEEL.....	47
6. VERKENNING ARBEIDSVERHOUDINGEN: ADVIES WIM VAN DE DONK .....	55
REFLECTIES	
7. TOEKOMSTSCENARIO'S VOOR DE AMBTELIJKE CAO-ONDERHANDELINGEN.....	63
8. ZOEKTOCHT NAAR GOEDE FORM ÉN INHOUD.....	73
9. NORMALISERING: HET ONTSTAAN VAN EEN DERDE SOORT WERKNEMER, DE GENORMALISEERDE AMBTENAAR.....	81
10. BUITENGEWOON NORMAAL: AMBTENAAR OF OVERHEIDSWERKNEMER, WAT MAAKT 'T UIT? .....	87
11. NORMALISERING: EEN NIEUWE BALANS IN ARBEIDSVOORWAARDENVORMING.....	93
12. DE AMBTENAREN, HET LOONOVERLEG EN DE ILO: OFWEL HET PETTENPROBLEEM .....	99
13. SLOTBESCHOUWING: ARBEID EN ARBEIDSVOORWAARDENOVERLEG HOUDT MENSEN BEZIG .....	105

---



# 1. Inleiding

---

*Jaap Uijlenbroek is hoogleraar Arbeidsverhoudingen Publieke Sector aan de Albeda Leerstoel van de Universiteit Leiden/CAOP.*

Sinds de jaren '80 is onder de noemer 'normalisering' een proces gaande waarmee de ambtelijke status zo veel als mogelijk wordt geharmoniseerd met de privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst. Enkele aansprekende voorbeelden van dat proces zijn het stakingsrecht dat ambtenaren kregen, werknemersverzekeringen die van toepassing werden op ambtenaren, de Wet op de ondernemingsraden en de verzelfstandiging van het pensioenfonds ABP. Met de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren kan dit proces tot een afronding komen voor grote groepen ambtenaren. Niet voor alle ambtenaren, omdat Defensie, politie en de rechtelijke macht zijn uitgezonderd van deze normalisering. 'Kan', omdat de wet nog altijd niet door de Eerste Kamer is aanvaard op het moment van de totstandkoming van deze publicatie.

### **LANGDURIG PROCES**

Het wetsvoorstel is op 4 februari 2014 aangenomen door de Tweede Kamer en sindsdien in behandeling bij de Eerste Kamer. Na twee schriftelijke rondes is op 22 september 2015 de plenaire behandeling in de Eerste Kamer gestart. Ten tijde van deze publicatie is het vervolg van deze plenaire behandeling voorzien op 27 september 2016. Daarmee is de behandeling in de Eerste Kamer een langdurig proces, waarvan de uitkomst nog niet zeker is. Gegeven de lange periode die is verstreken sinds de initiële indiening bij de Tweede Kamer door de initiatiefnemers Koşer

---

Kaya (D66) en Van Hijum (CDA) in november 2010, treedt er samenloop op met het moeizame arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector in de periode 2010-2015 als gevolg van de door het kabinet afgekondigde nullijn.

Deze publicatie van de Albeda Leerstoel gaat nader in op de effecten van het aannemen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren. Daarbij wordt niet gekeken naar het wetsvoorstel in enge zin, maar juist naar de samenloop met het moeizame arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector. Het advies van de werkgroep 'Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector' neemt hierbij een centrale plaats in.

## **NADERE DUIDING**

Om de toekomst te kunnen inschatten, moet men weten waar men vandaan komt. Daarom begint deze publicatie, na een korte introductie van het begrip 'normalisering', met de geschiedenis van het overlegstelsel in de publieke sector. Daarna wordt nader ingegaan op het (langlopende) politieke proces rond het wetsontwerp Normalisering ambtelijke rechtspositie. De onafhankelijk voorzitter van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel' geeft vervolgens een samenvatting en nadere duiding van het advies van de werkgroep. Kernpunt daarbij is de wetgevende rol en de werkgeversrol beter te scheiden. Kort voordat het advies van de werkgroep door

het kabinet aan beide Kamers is verstuurd, is aan de Tweede Kamer het advies van Wim van de Donk verstuurd, die op verzoek van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verkenning heeft uitgevoerd naar de wijze waarop de gespannen verhouding tussen de sociale partners in het publieke domein kan verbeteren. Het advies van de werkgroep en van Wim van de Donk geven dezelfde richting aan. Hoofdstuk 6 gaat daar nader op in.

Na hoofdstuk 6 volgen enkele reflecterende hoofdstukken, waarbij eerst de aandacht uitgaat naar het voortdurend kleiner worden van de verschillen tussen de publiekrechtelijke en de privaatrechtelijke arbeidsverhoudingen. Vervolgens komt het vakbondsperspectief op het moeizame sectoroverleg van de afgelopen periode aan bod, waarna hoofdstuk 7 verschillende scenario's voor het sectoroverleg schetst in relatie tot het al of niet aannemen van het wetsvoorstel. Deze publicatie eindigt met enkele nabeschouwingen vanuit verschillende perspectieven.



## 2. Normalisering: introductie

---

Barend Barentsen is hoogleraar  
Arbeidsverhoudingen Publieke Sector aan de  
Albeda Leerstoel van de Universiteit Leiden/  
CAOP.

De normaliseringsdiscussie is eigenlijk net zo oud als de aparte wettelijke status voor ambtenaren. Hoewel de term misschien niet van meet af aan werd gebruikt, was het ook al voor de invoering van de Ambtenarenwet van 1929 de vraag onder welk regime overheidsfunctionarissen moeten werken. Een apart wettelijk stelsel, de regels die ook voor werknemers gelden of geen enkel regime en 'gewoon' helemaal niets regelen?

In deze bijdrage ga ik in op de normaliseringsvraag door de jaren heen. Hoe en waarom heeft zich een apart regime voor ambtenaren ontwikkeld? Onder 'normalisering' versta ik het toepassen van de regelingen die voor werknemers gelden. Zelfs over de term bestaat discussie, omdat die impliceert dat werknemers de norm zijn en ambtenaren de (bijzondere) uitzondering. Inmiddels is dat toch wel de algemeen gebruikelijke uitdrukking geworden om de vantoepassingverklaring van het commune arbeidsrecht op ambtenaren te omschrijven. Harmonisatie of privatisering zijn het niet geworden. In zoverre zijn tegenstanders van een afzonderlijke ambtelijke rechtspositie erin geslaagd het debat te *framen*. In zekere zin ligt de bewijslast bij de voorstanders; waarom moet er zo nodig iets bijzonders gelden voor medewerkers van de overheid, als er ook prima normale regels zijn?

In dit stuk bespreek ik ook de discussie over de wenselijkheid van een apart regime, die vanaf de

---



---

jaren '50 van de vorige eeuw met enige regelmaat de kop opsteekt en steeds indringender wordt gevoerd. Daarna behandel ik de normalisering zoals die feitelijk vanaf 1980 heeft plaatsgevonden. Verschillende wetswijzigingen en ontwikkelingen in de rechtspraak hebben het verschil tussen ambtenaar en werknemer sindsdien aanzienlijk verkleind. Sprengers gaat in hoofdstuk 4 in op de volgende stap in deze ontwikkeling: het initiatiefwetsvoorstel tot normalisering van de ambtelijke rechtspositie.

### **1929: EEN APARTE STATUS VOOR DE AMBTENAAR**

Aan de invoering van de Ambtenarenwet van 1929 ging de nodige discussie vooraf. Die hoeft hier niet nog eens dunnetjes te worden overgedaan. Van belang is wel om na te gaan waarom er destijds voor een afzonderlijk juridisch regime voor medewerkers van de overheid is gekozen.

Er zijn in wezen twee belangrijke redenen voor de wettelijke regeling van het 'ambtelijk statuut'. De eerste is dat de overheid behoefte had aan bekwaam, integer en vlijtig personeel. Daarom moest juridisch goed zijn geregeld wat hun verplichtingen waren, en dat plichtsverzuim of disfunctioneren tot het einde van de arbeidsverhouding zouden kunnen leiden of zelfs tot straf. Kortom, de overheid wilde de positie van de

ambtenaren reguleren om een goede werking van het openbaar bestuur te waarborgen.

De andere reden is juist bescherming van medewerkers van de overheid tegen (politieke) willekeur van meerderen en bestuurders. Ook dat dient in wezen het goede en onpartijdige functioneren van de openbare dienst.

In de jaren '20 stond het civiele arbeidsrecht nog in de kinderschoenen. Er was bijvoorbeeld nauwelijks ontslagbescherming. Vandaar dat voor het verzorgen van regulering en rechtsbescherming van ambtenaren een afzonderlijk regime in het leven werd geroepen. De Ambtenarenwet bevatte enkele hoofdlijnen en bestuursprocesrecht, de materiële rechtspositie werd uitgewerkt in op die wet gebaseerde regelingen als het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren (BBRA) en het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR).

### **DE VERSCHILLEN**

Sinds 1929 zijn de verschillen, op papier althans, duidelijk. Werknemers vallen onder het arbeidsrecht. Zij verrichten hun werk op basis van een overeenkomst, een meerzijdige rechtshandeling die tot stand komt door aanbod en aanvaarding. Voor een belangrijk deel zijn hun arbeidsvoorwaarden geregeld in cao's, afspraken tussen werkgevers(organisaties) en vakbonden.

---

Ambtenaren daarentegen worden bij besluit van hun werkgever benoemd, een eenzijdige rechtshandeling van die werkgever op grond waarvan de betrokken ambtenaar wordt aangesteld. Op deze verhouding is niet het (arbeids)overeenkomstenrecht van toepassing. De arbeidsverhouding wordt beheerst door wettelijke rechtspositievoorschriften, zoals het ARAR (rijksambtenaren) of het Barp (Besluit algemene rechtspositie politie), die door de werkgever zijn opgesteld.

Zo op het eerste gezicht lijken de posities van de benoemde ambtenaar en de contracterende werknemer diametraal tegenover elkaar te staan. Niets is echter minder waar. Het is een feit dat hun rechtspositie anders is vormgegeven en dat op de een het Burgerlijk Wetboek en op de ander de Ambtenarenwet van toepassing is. Feitelijk verschillen ze echter niet zo gek veel van elkaar wat de een- dan wel tweezijdigheid van hun relatie met de werkgever betreft.

In de eerste plaats worden ambtenaren niet compleet uit het niets, zonder voorafgaande besprekingen en onderhandelingen, benoemd op hun post. Iemand solliciteert op een bepaalde ambtelijke functie. Als de werkgever en hij of zij het vervolgens eens worden over de arbeidsvoorwaarden (wilsovereenstemming), dan volgt benoeming. Het aanstellingsbesluit is in zekere zin niet meer dan een vormvereiste, een kersje op de taart. De

basis is dat ambtenaar en overheidswerkgever het erover eens zijn dat betrokkene vanaf een bepaalde datum tegen een bepaald salaris bepaalde werkzaamheden gaat verrichten.

In de tweede plaats geldt (inmiddels) ook voor de collectieve arbeidsvoorwaarden dat die slechts formeel eenzijdig worden bepaald door de werkgever. Die legt de arbeidsvoorwaarden vast in algemeen verbindende voorschriften en legt die in zekere zin op aan het binnen zijn gezagsbereik werkzame personeel. Al sinds lange tijd gingen aan de vaststelling van die voorschriften onderhandelingen met vakbonden vooraf. In feite gelden er voor ambtenaren materieel-cao's die slechts in vorm wet zijn. Met de introductie van het zogeheten overeenstemmingsvereiste begin jaren '90 is deze praktijk verder versterkt. Overheidswerkgevers kunnen hun rechtspositieregelingen slechts met instemming van (een meerderheid van) de vakbonden wijzigen. Aan het formeel eenzijdige besluit tot vaststelling van de arbeidsvoorwaarden dient dus ook wilsovereenstemming vooraf te gaan.

## **ALGEMENE BEGINSELEN VAN GOED WERKGEVERSCHAP**

In de derde plaats is de civiele arbeidsverhouding dan weer wat minder tweezijdig, minder contractueel dan weleens wordt gedacht. De werknemer is werkzaam onder het gezag van de werkgever

---

---

en moet diens redelijke voorschriften opvolgen. In de rechtspraak van de Hoge Raad is aanvaard dat uit goed werknemerschap kan voortvloeien dat een werknemer een eenzijdige aanpassing van de arbeidsvoorwaarden of zelfs de functie heeft te accepteren. Net als voor overheidswerkgevers is de aanwijzings- en wijzigingsbevoegdheid van de civiele werkgever niet onbegrensd. Naarmate de belangen van de werknemer groter zijn, dan wel de impact van de maatregel zwaarder is, zal de werkgever zijn beslissing beter moeten motiveren en meer rekening moeten houden met de belangen van de werknemer. Hoewel de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet gelden voor private werkgevers ten opzichte van hun personeel, leeft het idee dat zaken als het motiveringsbeginsel, het verbod van willekeur en het evenredigheidsbeginsel toch ook in die verhouding van belang zijn. Soms wordt dat ook wel onder de noemer 'algemene beginselen van goed werkgeverschap' geschaard. Zowel de ambtenaar als de werknemer bevindt zich economisch en juridisch in een afhankelijke en ondergeschikte positie ten opzichte van hun werkgever.

Het vierde punt ligt in het verlengde hiervan en komt erop neer dat de rol van onderhandelingen en wilsovereenstemming bij de meeste werknemers nogal beperkt is. De arbeidsvoorwaarden vormen in hoge mate een dictaat. Wie een bepaalde baan wil, zal de bijbehorende arbeids-

voorwaarden moeten accepteren. Een nieuwe werknemer wordt ingeschaald in de cao en die overeenkomst bepaalt eigenlijk alles, niet zozeer de individuele afspraken. Het hele arbeidsrecht is nu juist gebaseerd op de premisse dat individuele werknemers geen of nauwelijks onderhandelingsvrijheid hebben. Niet bij alle banen zal de werkgever botweg kunnen reageren met 'voor jou tien anderen' als de werknemer veel noten op zijn zang heeft, maar het is vaak nu ook weer niet zo dat het contract de allerindividueelste expressie van de allerindividueelste wensen en belangen is.

## **NORMALISERING**

Gegeven dat de tegenstelling tussen ambtenaren en werknemers misschien meer een schijntegenstelling is en dat het arbeidsrecht zich na 1929 flink heeft ontwikkeld tot een uitgewerkt rechtsbeschermend stelsel, duikt met enige regelmaat de vraag op of een compleet andere rechtspositie voor ambtenaren nog wel noodzakelijk is.

Eind jaren '50 concludeerde de Commissie-Kranenburg nog dat dit wel het geval is. De minister van Binnenlandse Zaken had deze commissie gevraagd de noodzaak van een aparte publiekrechtelijke regeling te onderzoeken, omdat het verschil met werknemers (toen al!) aan het vervagen was en omdat het arbeidsrecht zich inmiddels ook tot een beschermend systeem had ontwikkeld. Een belangrijke minderheid binnen deze commissie

---

meende echter dat het voor een individuele ambtenaar of werknemer eigenlijk geen verschil maakt voor wie zij werken. Beide zijn immers ondergeschikt aan en voor hun levensonderhoud afhankelijk van hun werkgever. In die positie komt hen gelijkwaardige bescherming toe, aldus een deel van de commissie.

### **NIEUWE IMPULS**

Het zal daarna nooit meer echt stil blijven rond deze kwestie, maar het debat krijgt in 1982 een nieuwe impuls. In hun preadvies voor de Nederlandse Juristen Vereniging (NJV, 1982) nemen De Jong en Niessen elk een ander standpunt in. De eerste pleit voor normalisering, de tweede acht behoud van de publiekrechtelijke status en de bijbehorende bestuursrechtelijke rechtsbescherming noodzakelijk. Een meerderheid van de NJV volgt De Jong.

Intussen is ook de wetgever de weg van normalisering ingeslagen. Zo is in 1980 het strafrechtelijke stakingsverbod voor ambtenaren afgeschaft, een belangrijke stap op weg naar vrije collectieve onderhandelingen met de bijbehorende actie-vrijheid voor ambtenaren. De invoering van het overeenstemmingsvereiste en het sectorenmodel met eigen regelingen en onderhandelingen per sector (Rijk, Defensie, primair onderwijs, waterschappen enzovoort) enige jaren later vormt daar het voorlopige sluitstuk van. Al eerder is in de

rechtspraak de notie ontwikkeld dat de overheid arbeidsvoorwaarden niet eenzijdig mag decreteren, maar sinds begin jaren '90 moet zij daarover een akkoord zien te bereiken met de bonden, net als in de marktsector. Wegens de andere vormgeving van de arbeidsvoorwaardenregelingen (wettelijke voorschriften) kiest ze voor het vastleggen van het overeenstemmingsvereiste in de wet, om ervoor te zorgen dat de overheid niet met de pet van wetgever op alsnog kan doordrukken wat zij met de pet van werkgever op in onderhandelingen niet kan realiseren. De overheid heeft toen in feite haar wetgevende bevoegdheid op het terrein van ambtelijke arbeidsvoorwaarden weg gecontracteerd, althans contractueel geclausuleerd.

### **VERSCHILLEN STEEDS KLEINER**

Na 1980 zijn tal van regelingen die aanvankelijk alleen voor werknemers golden, ook op ambtenaren van toepassing verklaard. Met behoud van ieders eigen status werden de verschillen geleidelijk aan steeds kleiner.

Belangrijke voorbeelden zijn de Arbeidsomstandighedenwet en de Arbeidstijdenwet. In dit verband is ook vermeldenswaard dat de Centrale Raad van Beroep in 2000 oordeelde dat voor overheidswerkgevers dezelfde zorgplicht voor veilige arbeidsomstandigheden en dezelfde werkgevers-aansprakelijkheid geldt als voor private werkgevers op basis van art. 7:658 BW.

---

De Wet op de ondernemingsraden werd in 1995 van toepassing op de overheid, waarmee afzonderlijke medezeggenschapsregelingen kwamen te vervallen. Ambtenaren werden gefaseerd onder de werkingssfeer van de werknemersverzekeringen tegen ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid gebracht. Ook het ambtenarenpensioen werd met de privatisering van het ABP op de leest van aanvullende pensioenregelingen voor de marktsector geschoeid. Het ABP mag dan wel het grootste pensioenfonds ter wereld zijn, maar het is in feite een bedrijfstakpensioenfonds zoals dat bijvoorbeeld ook is ingesteld voor de bouw of de kappersbranche.

Deze ontwikkelingen passen ook bij een overheid die zich, anders dan in 1929, niet beperkt tot klassieke staattaken. Na de Tweede Wereldoorlog is zij sterk gegroeid en veel meer activiteiten gaan ontwikkelen. Een separate ambtelijke status past wellicht goed bij ambtenaren als politieagenten, militairen en directe medewerkers van bewindspersonen, maar wat minder goed bij de vele leden van een vooral met uitvoerende taken belast bestuursapparaat. Al eerder had zij met de oprichting van nutsbedrijven (energie, water), zorginstellingen en onderwijsinstellingen de grenzen van de 19<sup>e</sup>-eeuwse nachtwakersstaat overschreden en was het verschil tussen typisch overheidswerk en typisch particulier werk al meer diffuus geworden. Privatiserings- (PTT, gemeentelijke zorgin-

stellingen) en nationaliseringsoperaties (UWV, banken na 2008) hebben er ook toe geleid dat het inmiddels min of meer toevallig is of bepaalde werkzaamheden nu direct door de overheid of door private partijen worden verricht. In ieder geval wordt een aantal voor het goede functioneren van de samenleving essentiële werkzaamheden verricht door werknemers, niet door ambtenaren. Het meest uitgesproken voorbeeld hiervan zijn medici en verpleegkundigen. Ook de nationalisatiegolf van banken na 2008 toont aan dat deze formeel private partijen een essentiële nutsfunctie vervullen die als puntje bij paaltje komt door de overheid wordt gegarandeerd. Aan de andere kant is de energievoorziening en ook de uitvoering van de wettelijke ziektekostenverzekering dan juist weer geprivatiseerd.

Kort en goed: na 1980 is met een aantal wettelijke maatregelen flink genormaliseerd. Dat is tegen een achtergrond van een minder duidelijk onderscheid tussen typische overheidstaken en typische markt taken ergens ook wel logisch.

## **RUIMTE VOOR VERSCHIEDENHEID**

Al deze ontwikkelingen zijn geculmineerd in het initiatiefwetsvoorstel tot normalisering van de ambtelijke rechtspositie. Daar gaat hoofdstuk 4 nader op in. Of dit het eindpunt gaat worden van de normalisering is nog onzeker. Het is ook denkbaar dat het voorstel het niet haalt en dat het

---

stapsgewijze proces dat in 1980 in gang is gezet, voortgezet wordt.

Het is tot besluit goed om te benadrukken dat normalisering nooit voor de volle 100 procent mogelijk is. Voor bepaalde taken zullen aan de medewerkers bijzondere eisen mogen worden gesteld. Medezeggenschap ligt net wat anders bij een bedrijf dan bij een democratisch gelegitimeerd orgaan. De basisregels zouden echter heel wel hetzelfde kunnen zijn, met aanvullende regels om recht te doen aan het bijzondere van het overheidswerk. Binnen het arbeidsrecht bestaat die differentiatiemogelijkheid ook al. Op basis van aanvullende wetgeving, cao-regelingen en rechtspraak gelden er andere eisen voor een huisarts, een particuliere beveiligiger, een medewerker van een krokettenfabriek of een vuilnisman. Binnen de eenheid die normalisatie beoogt, blijft er dus ruimte voor verscheidenheid.







### **3. Buitengewoon normale arbeidsverhoudingen: de geschiedenis van het overlegstelsel in de publieke sector**

---

*Corné van de Sanden, Jan Kenter en Adri Stet zijn beleidsmedewerkers in dienst van de directie Ambtenaar en Organisatie van het ministerie van BZK. Zij hebben dit artikel op persoonlijke titel geschreven.*

### **3.1 INLEIDING**

Als de Eerste Kamer instemt met het initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren<sup>1</sup> komen grote groepen ambtenaren onder de werkingssfeer van het private arbeidsrecht te vallen. Hun arbeidsverhouding met de overheid als werkgever is dan niet meer gebaseerd op de formeel eenzijdige ambtelijke aanstelling, maar op arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht.

Met de normaliseringswet doet ook het stelsel van cao-recht uit de marktsector zijn intrede in grote delen van de publieke sector<sup>2</sup>. De arbeidsvoorwaarden van ambtenaren worden dan niet meer in publiekrechtelijke rechtspositieregelingen vastgelegd, maar in cao's naar burgerlijk recht.

Deze overgang zal ook gevolgen hebben voor de inrichting van het overlegstelsel in de publieke sector. Die gevolgen zullen niet zo groot zijn als men wellicht, kijkend naar de verschillende wettelijke regimes, zou verwachten. Dit zetten we uiteen aan het eind van deze bijdrage.

Hoewel het ambtenarenrecht formeel (wettelijk) is gebaseerd op eenzijdigheid, is dat materieel (in de praktijk) al lang niet meer zo. De normaliseringswet rondt in feite een proces af van geleidelijke harmonisering met de marktsector. In dat harmoniseringsproces zijn ambtenaren steeds meer onder de regelingen voor gewone werknemers

---

<sup>1</sup> Kamerstukken I, vergaderjaar 2013-2014, 32550, A.

<sup>2</sup> Er zijn echter uitzonderingen: de sectoren Politie, Defensie en de rechtelijke macht blijven ambtenaren in klassieke zin, in aparte wetgeving.

gebracht. Ook is de eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden steeds meer de formalisering geworden van tweezijdige, contractuele afspraken tussen overheidswerkgevers en (vakbonden van) ambtenaren.

In deze bijdrage schetsen wij ‘in-vogelvlucht’ de geschiedenis en ontwikkeling van het overlegstelsel voor arbeidsvoorwaarden in de publieke sector, inclusief de evaluaties daarvan. Het overlegstelsel kan niet los worden gezien van het ambtenarenrecht (als apart stelsel naast het private arbeidsrecht), want het is daar een integraal onderdeel van. Er is ook een relatie met de algemene loonpolitiek en loonvorming in de marktsector.

In onze beschrijving van het overlegstelsel gaan we in op de bijzondere eigenheden van de Nederlandse (centrale) overheid als arbeidsorganisatie en hoe die in de tijd veranderden. Dit doen we aan de hand van de onderwerpen *arbeidsverhoudingen, overlegstelsel en status van ambtenaar*.

### 3.2 BIJZONDERE ARBEIDSVERHOUDINGEN

‘Gansch het raderwerk staat stil, als Uw machtige arm het wil’ zo riep een beroemd geworden affiche op tot de spoorwegstaking in 1903. In de haven van Amsterdam begon een eerste staking in januari van dat jaar. De inzet was verbetering van arbeidsvoorwaarden. De stakers en de vakvereni-

gingen, die veelal eind 19<sup>e</sup> eeuw zijn opgericht, boekten een overwinning op de werkgevers.

Werklieden van de gemeente Amsterdam grepen dat moment aan om ook hun positie bij het gemeentebestuur te verbeteren. De acties breidden zich snel uit en eind januari lagen alle treinstations in Amsterdam stil. Maar dat ging de politiek te ver en die greep snel in. De toenmalige regering eiste dat er een wettelijk stakingsverbod zou komen voor de publieke en semipublieke diensten. Deze dreiging leidde enkele maanden later tot de tweede spoorwegstaking. Deze staking werd echter vrij snel onderdrukt door het leger en ‘bonden van orde’.

#### **Worgwetten; staken een ambtsmisdrijf**

Het verantwoordelijke kabinet-Kuyper wist in nog geen twee maanden tijd de ‘worgwetten’ door de Staten Generaal te loodsen. Staken (‘plichtsverzaking’ in de wet) werd strafbaar gemaakt voor ambtenaren en werknemers in bepaalde sectoren, waaronder de spoorwegen: een ‘ambtsmisdrijf bij uitnemendheid’, aldus de memorie van toelichting. Vanwege die staking vielen enkele duizenden ontslagen, onder andere bij de spoorwegen. Dit werd een duidelijk omslagpunt in de verhouding tussen kabinet en overheidspersoneel. Het strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren en spoorwegpersoneel zou pas in 1980 worden

---

opgeheven, in verband met de ratificatie van het Europees Sociaal Handvest (ESH) in dat jaar.

Omdat het kabinet wel inzag dat die worgwetten een forse inbreuk waren op de rechtspositie van de ambtenaar, werd een staatscommissie in het vooruitzicht gesteld die belast werd met onderzoek naar de rechtspositie van (spoorweg) ambtenaren. Echter, er kwam op de korte termijn geen wetgeving.

### **Ambtenarenwet als compensatie**

Voor de private sector was het kabinet voortvander. In 1901 werd de Ongevallenwet ingevoerd, vervolgens kwamen achtereenvolgens de Wet op het arbeidscontract (1907), de Ziektewet (1913) en de Arbeidswet (1919) tot stand.

Deze wetten schiepen verwachtingen bij het overheidspersoneel. Pas eind jaren '20, vier staatscommissies verder, voerde het toenmalige kabinet een aparte, eigen rechtspositie voor ambtenaren in: de Ambtenarenwet 1929. Al wel eerder werd het Bezoldigingsbesluit Rijksambtenaren (BBRA) 1918 ingevoerd: een harmonisatie van de 1600 salarisschalen die een commissie had geïnventariseerd. En in 1922 het Rijkswachtgeldbesluit, de werkloosheidsregeling voor ambtenaren.

Ten tijde van de invoering van de Ambtenarenwet werd het private arbeidsrecht (met zijn contrac-

tuele basis) niet passend geacht voor de arbeidsverhouding tussen de ambtenaar en de overheid als werkgever. Er ontstond toen echter al een discussie die tot op de dag van vandaag doorgaat: moet er wel een aparte, eigen rechtspositie voor ambtenaren zijn? Waarom kunnen ambtenaren niet onder het private arbeidsrecht vallen? Dit, nog immer actuele, debat gaat vooral over de eenzijdigheid van de arbeidsrelatie en de publiekrechtelijke grondslag van de rechtspositie.

### **Ambtenaren veranderen**

De aard van de werkzaamheden van ambtenaren is in de loop van de tijd veranderd: veranderingen in en verbreding van het takenpakket van de overheid (in de overgang van nachtwakersstaat naar welvaartsstaat) hebben bij die overheid geleid tot introductie van functies en werkzaamheden die ook in de marktsector gebruikelijk zijn.

Al rond 1900 waren er vele functies in de overheidsdiensten. Ze werden voornamelijk uitgevoerd door 'werklieden' (werknemers van de overheid zonder een ambtelijke aanstelling).

Begin jaren '80 van de vorige eeuw kwam een nieuwe generatie ambtenaren met allerlei andere vaardigheden binnen: juristen, laboranten, ingenieurs, sociologen, economen, administratieve medewerkers, secretaresses, portiers, onderwijzers, etc. De werklieden verdwenen als aparte

---

categorie en gingen op in de ambtelijke populatie. Het zijn dan niet langer de traditionele beleids- of bestuursambtenaren die de kern of bulk van het ambtenarenapparaat vormen.

Daarmee was ook de inhoud van het werk in belangrijke mate niet meer primair onderscheidend. Dat komt ook tot uitdrukking in de aanstellings- en functie-eisen. Ook kent Nederland geen formele opleiding tot ambtenaar, zoals in ons omringende landen soms gebruikelijk is. De publieke sector concurreert daarmee als werkgever steeds meer met de private sector op dezelfde arbeidsmarkt, hoewel men er nog steeds van uitgaat dat de ambtenaar een intrinsieke motivatie heeft om voor de publieke zaak te werken. De werkgever voor wie en de omstandigheden en voorwaarden waaronder men dat werk verricht, is dan het bijzondere.

Dat de inhoud van het werk kan worden vergeleken met dat van een privaat bedrijf laat onverlet dat ambtenaren werken voor een bijzondere werkgever. De overheid heeft immers bijzondere en verstrekkende bevoegdheden en staat onder leiding van een politiek verantwoordelijke. De politieke leiding (en derhalve de politieke koers) wisselt vaak na verkiezingen. De continuïteit in het bestuur wordt gewaarborgd door een professioneel, neutraal en loyaal ambtenarenapparaat dat, ongeacht politieke kleur, uitvoering geeft aan het dan geldende beleid.

In onze democratische rechtsstaat zijn (grond)wettelijke en procedurele waarborgen vastgelegd die de bevoegdheden van de uitvoerende macht beperken, uiteindelijk ter bescherming van de bevolking en de staat. Een van die waarborgen zit in de ambtelijke rechtspositie. Aan de ambtenaar worden hogere (integriteits)eisen gesteld dan aan werknemers in het bedrijfsleven.

Spiegelbeeldig hieraan is de Nederlandse praktijk dat ambtelijke (top)posities niet roteren bij het aantreden van een volgend kabinet (vooral als dat er een is met een afwijkende politieke signatuur en afwijkend beleid). Dat uit zich ook in de bescherming tegen politiek gemotiveerde disciplinaire maatregelen, waaronder ontslag, van ambtenaren in het kader van de rechtspositie. De zinnigheid hiervan zou voor zich moeten spreken. Immers, zou een individu zijn taak durven uitvoeren indien hij zou moeten vrezen dat hij bij wisseling van de politieke leiding daarop rechtspositioneel afgerekend zou kunnen worden?

Het beeld bestaat dat de ambtelijke rechtspositie (daarom) onaantastbaar zou zijn. Voeg daarbij het gegeven dat ministers en staatssecretarissen die beleidswijzigingen in de semipublieke en private sectoren willen doorvoeren, steeds vaker tegenworpen krijgen dat de overheid als werkgever zelf **niet** het goede voorbeeld geeft. De aanpak van overheidswerkgevers op het terrein van ziekte-

---

verzuim en arbeidsongeschiktheid, in beperking van ontslagvergoedingen of aanvullingen op wettelijke sociale zekerheidsuitkeringen, of in het aantrekken van vrouwen en allochtonen, is de afgelopen jaren regelmatig ter discussie gesteld.

Dat alles bij elkaar leidt tot beleid van opeenvolgende kabinetten om de aparte status van ambtenaren niet meer wenselijk te vinden en af te schaffen.

Evenwel, het afschaffen van de ambtelijke status doet niets af aan de bijzonderheid van de overheid en aan de bijzondere eisen die aan haar dienaren worden gesteld. In zijn aard zal er maatschappelijk dus altijd behoefte bestaan om aan die bijzonderheden op enigerlei wijze invulling te geven.

### **Stakingsrecht voor ambtenaren, maar wel voorwaardelijk...**

In 1980 ratificeerde de regering het Europees Sociaal Handvest (ESH). Dat kon pas gebeuren nadat het stakingsverbod voor ambtenaren was afgeschaft: de worgwetten verdwenen. De regering maakte echter bij de bepaling over het stakingsrecht (artikel 6, vierde lid, van het ESH) een voorbehoud voor de ambtenaren. Het voornemen om het stakingsrecht van ambtenaren wettelijk te reguleren, kwam daarmee niet van de grond. Vanwege het voorbehoud bij het ESH was onduidelijk of ambtenaren stakingsrecht hadden of niet. De rechter moest daar aan te pas komen.

De loonmatiging die het kabinet met de sociale partners afsprak bij het Akkoord van Wassenaar in 1982, kwam uit op een korting van 3 procent op de ambtenarensalarissen en uitkeringen. Deze uitkomst was het gevolg van de slechte financiële situatie van de overheid en het beeld dat ambtenaren bovengemiddelde lonen hadden, in vergelijking met de marktsector. Verliep de loonmatiging in de marktsector redelijk harmonieus en conflictvrij, bij de overheid leidde de korting op de salarissen tot heftige en grote, landelijk gevoelde acties van ambtenaren, waaronder massale stakingen. De beelden van brandweerlieden die het Binnenhof onderspotten met schuimblussers staan bij velen nog scherp op het netvlies.

Rechters stonden deze acties en stakingen toe, onder voorwaarden. Daarmee werd het stakingsrecht van ambtenaren erkend en dus een feit.

Zowel het kabinet als werkgevers en werknemers hadden hun eigen motieven om aanpassingen in het ambtenarenrecht te willen.

Voor het kabinet was het zaak om de ambtenaren onder de wettelijke werknemersverzekeringen te brengen, zodat aanpassingen direct ook op ambtenaren van toepassing zouden zijn. Vanwege de aparte rechtspositie van ambtenaren, met de eigen regelingen voor sociale zekerheid en pensioen, waren er altijd aparte wettelijke maatregelen

---

nodig om de aanpassingen in de marktsector door te vertalen naar ambtenaren.

Voor de ambtenarencentrales was het van belang om de pensioenregeling te privatiseren, om zo de rechtstreekse zeggenschap en invloed van de wetgever op het pensioenfonds en de pensioenregeling ongedaan te maken. De ambtenarencentrales wilden ook een sterkere positie in het arbeidsvoorwaardenoverleg krijgen, met het 'overeenstemmingsvereiste' in het overleg met de werkgevers, en met de mogelijkheid om het stakingsmiddel en andere collectieve acties in te zetten.

Tot slot wilden de overheidswerkgevers, en dan met name de decentrale overheden, meer maatwerk kunnen bieden in het overleg, door het overleg te decentraliseren naar sectorale tafels en het aantal onderwerpen voor de centrale overlegtafel te beperken. Voorheen werden zowel de primaire als de secundaire arbeidsvoorwaarden bijna uitsluitend overeengekomen tussen het kabinet en de bonden op centraal niveau.

Hiermee waren eind jaren '80 de ingrediënten gevormd voor de 'package deal' tussen minister Dales van Binnenlandse Zaken, de centrales van overheidspersoneel en de overheidswerkgevers. Daarmee kwamen, onder de noemer van 'normalisering en decentralisering, tenzij' een aantal hervormingen bij elkaar:

- Het overheidspersoneel werd onder de werknemersverzekeringen gebracht (Ziektewet, WAO en WW; het ziektekostenstelsel bleef daar vooralsnog buiten, vanwege de grote complexiteit en kosten van invoering van de Ziekenfondswet).
- De privatisering van het ABP, in combinatie met het oplossen van de financiële problematiek van de dekking van de pensioenaanspraken en de VUT-aanspraken.
- De invoering van de Wet op de ondernemingsraden (WOR) in verschillende overheidssectoren.
- De invoering van het overeenstemmingsvereiste in het arbeidsvoorwaardenoverleg.
- De invoering van het sectorenmodel.

Dit pakket staat ook bekend als het 'Grand Design' van minister Dales en haar topambtenaar, de directeur-generaal management en personeelsbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken, Hans Pont. Cruciaal in het realiseren van deze deal is het feit dat alle partijen hiermee belangrijke zaken konden binnenhalen.

Deze maatregelen zijn in de jaren '90 (met enige uitloop naar begin jaren '00) geïmplementeerd. Nadien is ook het ziektekostenstelsel (door de Zorgverzekeringswet) voor alle werknemers, inclusief ambtenaren, gelijkgeschakeld. Verder is de arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs-

---

veld verder doorgedecentraliseerd, met als laatste sector het primair onderwijs.

Uiteindelijk is in 2006 het voorbehoud bij artikel 6, vierde lid, van het Europees Sociaal Handvest (over het stakingsrecht van ambtenaren) ingetrokken, behalve voor militairen. Voor militairen is in de wet geregeld dat zij niet mogen staken, andere vormen van actie voeren zijn wel toegestaan. Het stakingsrecht was voor de meeste ambtenaren echter, zoals hiervoor al geschetst, al sinds begin jaren '80 erkend en bevestigd door de Nederlandse rechter, zodat hier sprake was van een formaliteit.

De interdepartementale beleidsonderzoekscommissie Buitengewoon normaal heeft in haar rapport (2004) vastgesteld dat de laatste grote, nog niet gerealiseerde, aanpassing is: de afschaffing van de ambtelijke status (de publiekrechtelijke, eenzijdige aanstelling en de publiekrechtelijke, collectieve rechtspositieregeling).

### **3.3 ROP: PUBLIEKE PENDANT VAN SER EN STICHTING VAN DE ARBEID?**

Vanaf hier gaan we verder over de ontwikkeling van het overlegstelsel over arbeidsvoorwaarden in de publieke sector vanaf grofweg de jaren '80 van de vorige eeuw. Met een kleine uitweiding naar 1967, omdat in dat jaar een principiële wijziging werd aangebracht. We laten zien dat het overlegstelsel meer en meer op principes van

tweezijdigheid werd gebaseerd, ook in formele zin. Daarnaast hebben ook politieke en economische overwegingen veel invloed (gehad) op de ruimte voor overleg evenals op het verloop en de uitkomst van overleg.

Het jaar 1967 markeert een paradigmashift in het denken over arbeidsvoorwaardenoverleg voor ambtenaren. In dat jaar werd het begrip overleg geïntroduceerd in de Ambtenarenwet en de rechtspositieregelingen. Vóór 1967 bestond er, op grond van het ambtenarenrecht, slechts een verplichting om de verenigingen van ambtenaren in staat te stellen 'haar gevoelens te doen kennen' over voorstellen voor wijzigingen in de rechtspositie van ambtenaren. In 1967 is deze bepaling in de Ambtenarenwet gewijzigd in een bepaling die overleg voorschrijft. Met de term 'overleg' gaf de wetgever aan dat het overleg meer moest zijn dan louter de bonden horen en dat ten minste een toetsing van wederzijdse standpunten moest plaatsvinden.

Vele decennia hadden de minister van BZK en de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (die bestond uit de vier ambtenarencentralen die we vandaag de dag nog steeds kennen) overleg over de arbeidsvoorwaarden van alle ambtenaren. Dit overleg stond bekend als het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA). Formeel ging dit overleg over de



rijksambtenaren en over de pensioen- en sociale zekerheidsaanspraken van alle ambtenaren. Via regelgeving en overleg was de doorwerking geregeld van het CGOA naar de decentrale overheden en het onderwijspersoneel.

Het Akkoord van Wassenaar (1982) heeft in de private sector een proces van decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg op gang gebracht dat in de publieke sector niet meteen werd overgenomen. Het kabinet vond de coördinatie van de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren te belangrijk om los te laten. Daarbij speelde ook het feit een rol dat er decentraal (nog) geen overlegstructuren en -processen beschikbaar waren. Daarnaast was er ook geen sprake van een verplichting om in het overleg ook daadwerkelijk overeenstemming met de ambtenarencentrales te bereiken. Als overeenstemming niet kon worden bereikt, besliste de minister eenzijdig wat er met de rechtspositie zou moeten gebeuren. Een extreem voorbeeld hiervan is de eerdergenoemde korting van de ambtenarsalarissen begin jaren '80. De eenzijdigheid van de rechtspositie was niet alleen een formeel maar ook een feitelijk aspect van en in het overleg.

Midden jaren '80 trad een kentering op in de manier waarop men in het kabinet denkt over inhoud, proces en uitkomst van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Het kabinetsbeleid veranderde langzaam in de richting van normalisering en

decentralisering van het overlegstelsel. De adviezen en arbitrage-uitspraken van de Advies- en arbitragecommissie (AAC, ook wel de commissie-Albeda genoemd, naar haar eerste voorzitter) hebben daar zonder twijfel een belangrijke rol bij gespeeld. De AAC heeft het begrip 'open en reëel overleg' handen en voeten gegeven, in de vorm van concrete criteria. Daaraan kan worden getoetst of er sprake is van open en reëel overleg. Bijvoorbeeld: de eis dat er wederzijds begrip voor elkaars standpunt moet zijn en de eis dat het overleg gericht moet zijn op het bereiken van overeenstemming<sup>3</sup>.

Daarmee heeft de AAC zowel de werkgevers als de vakcentrales 'gedisciplineerd'. Beide zijden moesten erg wennen aan hun nieuwe rollen en de nieuwe processen en procedures die gepaard gaan met 'echt' arbeidsvoorwaardenoverleg.

Alle begin is moeilijk, ook op het terrein van het arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector. De officiële start van de normalisering op dat terrein is de 'Schets van een herzien overlegstelsel bij de overheid' die de minister van Binnenlandse Zaken eind 1987 presenteerde. De gesprekken over die schets in het CGOA leidden tot het Protocol 1989. Hierin spraken de partijen af om beperkte decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg in te voeren (in de vorm van een beperking van het aantal onderwerpen waarover exclusief

<sup>3</sup> Zie bladzijde 2, derde alinea, van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet en andere wetten over de wijze waarop het georganiseerd overleg wordt gevoerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 792, nr. 3).

---

centraal zou worden overlegd) en te streven naar meer gelijkwaardigheid tussen de partijen in het CGOA (de minister en de centrales). Die gelijkwaardigheid kreeg vorm met de invoering van het overeenstemmingsvereiste in 1989, een eis van de vakbonden. Invoering of wijziging van regelingen waar individuele ambtenaren rechten en verplichtingen aan kunnen ontleen, was voortaan alleen mogelijk als overeenstemming wordt bereikt met de meerderheid van de centrales. Aanvankelijk gold dit vereiste alleen voor het CGOA, maar vanaf 1991 (krachtens het Protocol 1991) gold het ook voor het sectorale arbeidsvoorwaardenoverleg dat toen in opbouw was.

Het Protocol 1991 werd in 1993 vervangen door het nieuwe, bredere Protocol sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994. Dit protocol regelde de volgende punten:

- de invoering van het sectorenmodel (decentralisering van het arbeidsvoorwaardenoverleg naar aanvankelijk acht sectoren);
- de inperking van onderwerpen die nog in het CGOA aan de orde zouden komen (voortaan alleen nog regelingen voor ambtenaren in het algemeen (m.n. de Ambtenarenwet), pensioen, VUT en de met de wettelijke sociale zekerheid overeenkomende delen van de sociale zekerheid van ambtenaren);

- de invoering van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) als bovensectoraal overlegorgaan van overheidswerkgevers en centrales van overheidspersoneel (de sociale partners bij overheid en onderwijs), overlegorgaan tussen het kabinet en die sociale partners, en adviesorgaan vanuit die sociale partners richting kabinet en wetgever.

Het sectorenmodel had vooral tot doel om in de arbeidsvoorwaardenvorming meer maatwerk mogelijk te maken voor verschillende groepen en categorieën van ambtenaren en overheidswerknemers. Om daarmee beter te kunnen inspelen op de behoeften en mogelijkheden van sectoren die naar aard en inhoud van taken, werkzaamheden, diensten en financiële mogelijkheden onderling behoorlijk van elkaar verschillen. Een soortgelijke decentralisering van de loonvorming naar cao-partijen in branches en bedrijfstakken, of zelfs lager, was in dezelfde periode gaande in de marktsector (de 'Nieuwe Koers' die in 1993 in de Stichting van de Arbeid (StvdA) was afgesproken).

Een belangrijk onderdeel van het sectorenmodel was de vorming van centrale organisaties van overheidswerkgevers (VSO) en overheidswerknemers (SCO) die overleg voeren in een SER/StvdA-achtige constructie: de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP). Daarnaast be-

stond de noodzaak tot professionalisering van de onderhandelaars, de processen en de procedures.

VSO en SCO zijn de sociale partners bij overheid en onderwijs. De coördinatie en afstemming die voorheen via het CGOA plaatsvonden, werden vervangen door een vorm van meer horizontale coördinatie:

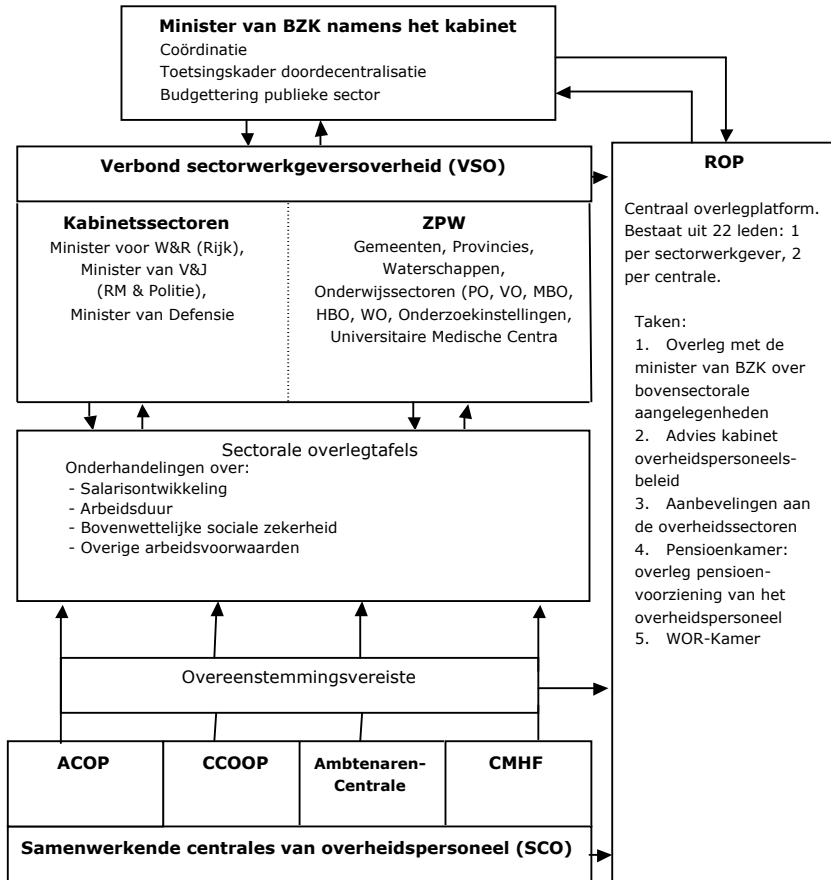
- tussen de sectoren via de ROP;
- tussen de sectorwerkgevers via het VSO;
- tussen de centrales via het SCO.

Deze coördinatie werd gezien als cruciaal voor het behoud van cohesie tussen en in sectoren. Het kabinet zou voortaan alleen nog sturen via de budgettering (de bepaling van de arbeidsvoorwaardenruimte) en via 'outputsturing' op de sectoren, op niveau, kwaliteit en beschikbaarheid van diensten.

Hieronder is een schets van het huidige arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid weergegeven.

Figuur 1: het overlegstelsel

Uit: APE; Evaluatie sectorenmodel 2008 pag. 11 (geactualiseerd door BZK).



---

De primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden zijn volledig gedecentraliseerd naar de sectortafels, behalve de bovensectorale pensioenregeling van het ABP; daarover wordt sinds de privatisering van het ABP niet meer in het CGOA overlegd tussen minister en ambtenarencentrales, maar in de Pensioenkamer (een onderdeel van de ROP) tussen het VSO en het SCO.

Het overleg tussen de minister en de ROP is beperkt tot wetten die voor alle ambtenaren gelden. In de praktijk komt dat neer op de Ambtenarenwet (de kwestie van de ambtelijke status). Het sectorenmodel voorzag ook in de mogelijkheid van doordecentralisatie binnen sectoren ('lokalisering') en verbond daar de voorwaarde aan dat de ROP zou moeten instemmen met voornemens op dat vlak.

#### *Evaluaties sectorenmodel*

Na de invoering is het sectorenmodel ten minste drie keer geëvalueerd: in 1996, 1999 (beide uitgevoerd door de ROP) en 2008 (uitgevoerd door een onderzoeksbureau in opdracht van BZK). Zowel in 1996 als in 1999 sprak de ROP over het algemeen een positief oordeel uit over het model: het heeft bijgedragen aan meer maatwerk in de arbeidsvoorwaardenvorming, aan versterking van de werkgeversrol van de overheid en meer

gelijkwaardigheid in de verhouding tussen sociale partners en cao-partijen.

De kabinetsreacties uit respectievelijk 1996 en 2002 sluiten aan bij dat algemeen positieve oordeel. Wel constateerde het kabinet dat de eigen regiefunctie op het voorzieningenniveau van de publieke dienstverlening in de sectoren, versterking behoefde. Het kabinet dacht aan vormen van outputsturing op de sectoren, betere communicatie over de doelen van kabinetsbeleid en betere informatieverstrekking door de sectoren naar het kabinet over prestaties en inzet van middelen.

Voor zover outputsturing (gelet op de tijdsgeest) is gelukt, lijkt dit toch vooral te zijn ingevuld als een verantwoordelijkheid van de afzonderlijke vakministers. Het kabinet leek de algehele coördinatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector tot posterioriteit te verklaren. Deze coördinatie vond alleen nog plaats op de terreinen van budgettaire sturing en de voorbeeldrol van de overheid als werkgever. Het ministerie van BZK zag zich, door zijn positie als algemeen bestuursdepartement, voor het dilemma geplaatst enerzijds het evenwicht tussen algemene budgettaire en publieke belangen te bewaken en anderzijds rekening te houden met de belangen van bedrijfsvoering en dienstverlening.

---

In de kabinetsreactie van 2002 werd geopperd het sectorenmodel vast te leggen in een wet op het sectorenmodel, voor meer transparantie van het overlegstelsel. Daarbij werden knelpunten genoemd die zouden nopen tot accentverschuivingen op verschillende onderdelen van het model:

- Elementen van het overeenstemmingsvereiste behoeven aanpassing om meer marktconformiteit te bereiken (dit betrof de aangewezen overlegpartijen, het meerderheidsvereiste en de onbeperkte tijdsduur van de rechtspositieregeling).
- In de ROP is het kabinet vertegenwoordigd als werkgever van de kabinetssectoren Rijk, Politie, Rechterlijke macht en Defensie, daarnaast is de minister van BZK voorzitter van het overleg van de ROP met het kabinet. Daar het in de Nederlandse verhoudingen gebruikelijk is dat het kabinet met één mond spreekt is de taakopdracht van de ROP een complexe, zo niet onmogelijke. Daardoor ontstond bij het kabinet behoefte aan een andere overleg- en adviesstructuur, met aparte posities voor kabinets- en niet-kabinetssectoren. Als een minister (als sectorwerkgever) een cao afsluit met de bonden, wordt die sector een kabinetssector genoemd.

Een wet is er evenwel tot op heden niet gekomen.

Een aanpassing die wel tot stand is gebracht, is de bepaling van de hoogste schaalniveaus in de publieke sector, de 'topstructuur' (tegenwoordig het topinkomensbeleid). Ook de door het kabinet

gewenste, meer zelfstandige en onafhankelijke positie van het VSO (in de vorm van eigen rechtspersoonlijkheid en een eigen apparaatsbudget) is gerealiseerd. Echter, net als bij de ROP doet zich bij het VSO, het fenomeen voor dat de kabinetssectoren niet in een positie kunnen komen waarbij zij afstand nemen van of zich afzetten tegen het kabinet. Dat maakt het VSO als behartiger van puur werkgeversbelang in zekere zin vleugellam. De eigen positie van de niet-kabinetssectoren in het VSO is met de vorming van de geleding van de Zelfstandige Publieke Werkgevers (ZPW) meer benadrukt, maar de ZPW zijn en blijven onderdeel van het VSO.

In 2002 plaatste het kabinet al kanttekeningen bij de verschillende tafels en niveaus voor pensioen- en overige arbeidsvoorwaarden. Pogingen om de pensioenregeling meer te laten aansluiten bij de sectorale cao-tafels waren in de jaren daarvoor (in het kader van 'ABP 2001' waar de variant van sectoralisatie van het ABP is verkend) gestrand. Op meerdere gronden, waaronder: financiële effecten, effecten voor het pensioenfonds en het pensioenvermogen, en versnippering van zeggenschap over de pensioenregeling.

De behoefte van het kabinet aan grip op de pensioenkosten houdt een bovensectorale pensioenregeling overeind, ondanks de voortgaande decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenover-

leg. In het Convenant pensioenoverleg is dan ook vastgelegd dat het kabinet in de ROP nooit in een minderheidspositie aan werkgeverszijde kan worden gebracht, ongeacht de verhouding tussen kabinets- en niet-kabinetssectoren.

Bij de niet-kabinetssectoren groeit echter de weerstand tegen dat convenant en de daarin opgenomen stemverhouding aan werkgeverszijde. Niet in de laatste plaats omdat de onderwijssectoren de afgelopen jaren stapsgewijs zelfstandig over de arbeidsvoorwaarden mochten onderhandelen en dit niet langer een aangelegenheid is van het kabinet (de minister van OCW). Daardoor zijn de niet-kabinetssectoren in de getalsverhouding inmiddels sterk in de meerderheid.

Na enkele jaren van relatieve stilstand in de ontwikkeling van het sectorenmodel (afgezien van verdere doordecentralisatie van onderwijssectoren en een experiment met bestuurlijke afspraken tussen kabinet en ZPW gebeurde er niet zo veel) ontstond bij BZK de behoefte aan een nieuwe evaluatie. Dit keer niet alleen terugkijkend naar de prestaties van het model, maar ook vooruitkijkend naar de verdere doorontwikkeling.

Het ingeschakelde onderzoeksbureau, APE, schetste eind 2008 vier mogelijke scenario's voor het sectorenmodel:

- Bestuurlijke afspraken tussen kabinet en ZPW doorontwikkelen. In 2008 was een begin gemaakt met bestuurlijke afspraken. Op die weg kon worden doorgegaan met bredere en concretere afspraken over (steeds) meer onderwerpen.
- Het StvdA-model: een nieuwe vorm van centraal overleg tussen kabinet, ZPW en centrales van overheidspersoneel, naar analogie van de Stichting van de Arbeid.
- Het codificatiemodel: leg in een wet op het sectorenmodel de spelregels van het sectorenmodel en het overlegstelsel vast, met inbegrip van:
  - de voorwaarden voor verdere doordecentralisatie;
  - de onderlinge verhoudingen tussen de partijen;
  - de financiering;
  - de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van doorgedecentraliseerde sectoren;
  - het coördinatie-instrumentarium van het kabinet.
- Het terugtrekmodel: het kabinet trekt zich meer terug uit de werkgeversfunctie, door bijvoorbeeld (delen van) kabinetssectoren meer op afstand van het kabinet te zetten (verzelfstandiging van de werkgeversfunctie).

Het rapport en de aanbevelingen van APE kregen grote kritiek van VSO en SCO.

Het VSO achtte de tijd niet rijp om knopen door te hakken. De sectorwerkgevers kozen voor

---

voortzetting van het bestaande sectorenmodel, om meer ervaring op te doen met nieuwe instrumenten, zoals de bestuurlijke afspraken, en om de horizontale coördinatie te versterken. Een versterking van de verticale coördinatie door het kabinet noemden zij voorbarig en onwenselijk.

Volgens de SCO boden de scenario's niet de oplossing voor de problemen met het bestaande overlegstelsel. De SCO riep het kabinet op om de in 1993 gemaakte afspraken over normalisering en decentralisering correct uit te voeren, onder meer door de werkgevers- en wetgeversrol beter te scheiden, en afspraken na te komen over het betrekken van de ROP als advies- en overlegorgaan. Ook de SCO zag geen reden om het bestaande sectorenmodel te vervangen door iets nieuws, zoals oorspronkelijk bedoeld.

### **Bovensectoraal loonruimteakkoord 2015**

De economische crisis van 2008 leidde tot kabinetsingrijpen: van 2010 tot en met 2014 werd aan de overheidswerkgevers geen budgettaire ruimte toegekend voor loonstijging. Deze 'nullijn' leidde tot meerjarige impasses op de diverse sectorale onderhandelingstafels. Ook op de bovensectorale pensioentafel was sprake van een jarenlange impasse, vooral omdat hier weinig uit te ruilen valt, er ligt immers maar één onderwerp op tafel: de pensioenregeling.

Toen begin 2015 herstel gloorde, wilde het kabinet graag dat ook in de publieke sector weer cao's gesloten zouden worden. Tevens vond het kabinet versoeringen noodzakelijk op het terrein van het ABP-pensioen, enerzijds om moderniseringen te kunnen doorvoeren en anderzijds om een loonsverhoging te kunnen bekostigen. Omdat het ABP-pensioen nog steeds een bovensectorale arbeidsvoorwaarde is, kan een integrale afspraak over loon en pensioen enkel bovensectoraal plaatsvinden. Dit heeft geleid tot het loonruimteakkoord van juli 2015, een novum sinds 1993.

Het loonruimteakkoord heeft laten zien dat verbinding van de pensioentafel aan de cao-tafels van grote waarde kan zijn om impasses aan beide tafels te doorbreken. Het akkoord is echter bepaald niet onomstreden. Dit vanwege de problemen die deze speciale variant op allerlei vlakken oplevert, zoals: vragen over de betrokkenheid en binding van de partijen, doorwerking naar partijen die niet zelf de overeenkomst hebben gesloten, en afstemming met lopende of bestaande sectorale ontwikkelingen en afspraken.

De vraag is dan ook of het doel: een streep zetten onder een jarenlange periode van nullijn en een frisse start te maken, wel bereikt is. Is een bovensectorale overeenkomst de beste of meest aangegeven vorm om integrale afspraken te maken? Het laatste woord hierover is vast nog niet gezegd.





## **4. Het politieke proces rond het wetsontwerp Normalisering ambtelijke rechtspositie**

Deze bijdrage gaat in op het politieke proces rondom het initiatief wetsontwerp Normalisering rechtspositie ambtenaren. In hoofdstuk 2 en 3 is de geschiedenis voorafgaand aan het initiatief-wetsvoorstel geschetst. Ik zal daar niet uitgebreid aandacht aan besteden, maar allereerst toch kort een aantal punten uit de voorgeschiedenis aanstippen die voor de schets van het politieke proces van belang zijn.

### VOORGESCHIEDENIS

De vraag of de noodzaak voor het handhaven van een aparte ambtelijke rechtspositie naast die van werknemers gewenst is, kent een lange voor-geschiedenis. Eind 1997 is in de Tweede Kamer de motie-Zijlstra c.s. aangenomen, waarin de regering opgeroepen wordt te onderzoeken hoe de ambtelijke status kan worden opgeheven.<sup>1</sup>

Deze motie werd aangenomen in een debat met de minister over de vraag of het normalisatieproces zoals dat sinds de jaren '80 van de vorige eeuw was ingezet, afgerond was of dat er nog verdere stappen gezet moesten worden.

In augustus 2005 is een rapport verschenen van een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de voor- en nadelen van de verdere normalisatie.<sup>2</sup> De conclusie was dat voor het overgrote deel van de ambtenaren de eenzijdige aanstelling kan vervallen en kan worden vervangen door een tweezijdig privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst. In 2006

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 25 282, nr. 8

<sup>2</sup> Rapport van de werkgroep Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel, *Buitengewoon Normaal*, interdepartementaal beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6.

heeft de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid een advies uitgebracht naar aanleiding van dit rapport, waarin een verdeeld standpunt was aan te treffen van de sociale partners bij de overheid.<sup>3</sup>

In 2007, ten tijde van het kabinet-Balkenende IV (CDA, PvdA, CU), gaf de minister van Binnenlandse Zaken, Ter Horst, aan dat het kabinet geen behoefte had over te gaan tot een volledige normalisatie. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte, dat bestond uit VVD en CDA met goedkeuring van de PVV, stond in 2010 echter dat het ambtenarenrecht gelijkgetrokken zou worden met het arbeidsrecht.<sup>4</sup>

## START WETSONTWERP

Tegen deze voorgeschiedenis moet de komst van het initiatiefwetsontwerp worden geplaatst. Op 3 november 2010 is het initiatiefwetsontwerp door Koşer Kaya (D'66) en Van Hijum (CDA) aan de Tweede Kamer toegestuurd.<sup>5</sup> De initiatiefnemers waren afkomstig uit een partij die deel uitmaakte van de regeringscoalitie en een partij die in de oppositie zat. De strekking van het wetsontwerp was dat de Ambtenarenwet gehandhaafd blijft en dat de definitie van ambtenaar gewijzigd wordt in 'degenen die een arbeidsovereenkomst heeft met een overheids-werkgever'. Voor een aantal categorieën werden uitzonderingen gemaakt, waaronder de (politieke) ambtsdragers, rechterlijke ambtenaren, militaire ambtenaren en het burgerlijk Defensiepersoneel.

Op 3 februari 2011 is het advies van de Raad van State naar de Tweede Kamer verzonden.<sup>6</sup> In het advies van de Raad van State waren een aantal kritische noten gekraakt, onder meer van staatsrechtelijke aard alsook met betrekking tot de doelstellingen die het wetsontwerp nastreeft. Uit het advies bleek dat de Raad van State van oordeel is dat het normalisatieproces eerder te ver is doorgevoerd dan dat dit nog verdergaand doorgevoerd zou moeten worden.

De vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken besprak op 8 juni 2011 het initiatiefwetsontwerp. Eén van de onderwerpen die veel aandacht kregen in de Kamerbehandeling, zijn de categorieën die uitgezonderd zouden moeten worden, categorieën van overheidsdienaren die niet op basis van een arbeidsovereenkomst hun rechtspositie vormgegeven zouden moeten krijgen. Zo heeft de Kamer in het kader van de behandeling van de Politiewet aangenomen dat politieambtenaren ook na het van kracht worden van het initiatief wetsontwerp, hun aanstelling zouden moeten behouden en niet op basis van een arbeidsovereenkomst zouden moeten worden tewerkgesteld. De indieners van het wetsontwerp hebben op dit punt ook het initiatiefwetsontwerp aangepast, zodat ook politieambtenaren uitgezonderd zouden worden, evenals alle onder de

<sup>3</sup> ROP-advies *Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel*, advies nr. 27, Den Haag 26 juni 2006.

<sup>4</sup> Regeerakkoord VVD-CDA *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, 30 september 2010 p.43.

<sup>5</sup> *Kamerstukken II*, 2010/11, 32550, nr.1-3.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II*, 2010/11, 32550, nr.4.

rechterlijk ambtenaar vallende functionarissen, dus ook leden van het Openbaar Ministerie.<sup>7</sup>

## TWEDE KAMERVERKIEZINGEN 2012

Vervolgens is het wetsontwerp in de Kamer behandeld in een periode dat Tweede Kamerverkiezingen aanstaande waren, na de val van het kabinet-Rutte I. Dit bracht met zich mee dat een onderwerp waarover reeds langer politiek debat gaande was, in de behandeling van het initiatiefwetsontwerp de nodige aandacht heeft gekregen, namelijk de positie van de trouwambtenaar die geen huwelijken wenst af te sluiten tussen personen van gelijk geslacht (de ‘gewetensbezwaarde trouwambtenaar’). In het debat hierover is besloten aan de Raad van State voorlichting te vragen over de positie van deze ambtenaar. Dit advies is op 9 mei 2012 door de Raad van State uitgebracht<sup>8</sup>, maar pas op 8 juni 2012 door de minister naar de Tweede Kamer doorgestuurd.<sup>9</sup> Op 30 mei 2012 vond in de Tweede Kamer het vervolg van de behandeling van het initiatiefwetsontwerp plaats.<sup>10</sup> Het was de bedoeling van de initiatiefnemers om het wetsontwerp nog voor de verkiezingen in stemming te brengen in de Tweede Kamer. Op het moment van de behandeling was de reactie van de Raad van State, hoewel het advies was uitgebracht, nog niet beschikbaar voor de Kamerleden. Kamerfracties drongen erop aan dan de stemming aan te houden, totdat de Kamer de visie van de Raad van State had kunnen vernemen. Dit heeft

ertoe geleid dat de Tweede Kamer er niet meer in is geslaagd om vóór de verkiezingen te komen tot een afronding van de behandeling van het wetsontwerp.

## AFRONDING BEHANDELING IN TWEDE KAMER

Na de Tweede Kamerverkiezingen 2012 heeft de voortgang rondom het wetsontwerp enige tijd stilgelegen. Een van de indieners van het wetsontwerp, mevrouw Koşer Kaya, was niet meer in de Tweede Kamer herkozen. In juli 2013 meldde de heer Weyenberg dat hij haar plaats als eerste initiatiefnemer ging innemen.

Het regeerakkoord van het inmiddels aangetreden kabinet-Rutte II (VVD-PvdA) besteedt ook aandacht aan de rechtspositie van ambtenaren. Daarin is opgenomen dat het ontslagrecht van ambtenaren in overeenstemming wordt gebracht met het ontslagrecht van werknemers buiten de overheid. Ook secundaire arbeidsvoorwaarden van ambtenaren worden, na raadpleging van de sociale partners, gelijkgetrokken met die in de private sector.<sup>11</sup>

Uiteindelijk is de behandeling in de Tweede Kamer op 30 januari 2014 afgerond en heeft er vervolgens een stemming plaatsgevonden op 4 februari 2014. Het wetsvoorstel is aangenomen met steun van de partijen van de indieners van het wetsvoorstel

<sup>7</sup> *Kamerstukken II* 2011/2012, 32550, nr. 11.

<sup>8</sup> Voorlichting Raad van State, *Kamerstukken II*, 2011/12, 32550, nr. 35.

<sup>9</sup> *Kamerstukken II*, 2011/12, 32550, nr. 34

<sup>10</sup> *Handelingen II* 30 mei 2012, TK 89-3.

<sup>11</sup> Regeerakkoord Rutte II, ‘Bruggen slaan’ 5 november 2012.

(CDA en D66), de regeringspartijen VVD en PvdA alsook de PVV, 50plus en het lid Bontes.

Er zijn nog enkele amendementen aangenomen, waaronder het amendement om het burgerpersoneel van Defensie ook uit te zonderen. Daarmee wordt geregeld dat al het personeel van Defensie onder eenzelfde rechtspositioneel systeem komt te vallen. Ook ten aanzien van het politiepersoneel gaat de Tweede Kamer verder dan de indieners van het wetsontwerp, die alleen het uitvoerend politiepersoneel hadden uitgezonderd en niet het ondersteunend deel, op vergelijkbare wijze als bij Defensie. Al het personeel van de politie, zowel uitvoerend als ondersteunend, wordt uitgezonderd. Voorstellen om andere groepen uit te zonderen, zoals personeel van het openbaar onderwijs, buitengewoon opsporingsambtenaren, personen werkzaam bij de rijksbelastingdienst, griffiers en hun medewerkers van gemeenten, provincie en Staten-Generaal, ambtenaren van het gevangeniswezen en beleidsambtenaren, worden verworpen.

## BEHANDELING IN EERSTE KAMER

Daarna startte de behandeling in de Eerste Kamer. Op 9 september 2014 is de Memorie van Antwoord ingediend.<sup>12</sup> Het nadere voorlopig verslag van de vaste Kamercommissie is op 11 november 2014 uitgebracht<sup>13</sup>, waarna op 21 mei 2015 de nadere Memorie van Antwoord is verschenen.<sup>14</sup>

Op 22 januari 2015 is de Eerste Kamer geïnformeerd dat ook de tweede indiener van het initiatiefwetsontwerp, de heer Van Hijum, de Tweede Kamer heeft verlaten en dat zijn partijgenote mevrouw Keijzer de verdediging van het wetsontwerp van hem overneemt.<sup>15</sup>

Op 22 september 2015 heeft de behandeling van het initiatiefwetsontwerp in de behandeling in de Eerste Kamer plaatsgevonden. Met name van de kant van de VVD- en PvdA-fractie zijn de nodige kritische kanttekening geplaatst. Hun steun voor het wetsontwerp is medeafhankelijk van de inhoud van de reactie van de initiatiefnemers en de reactie van het kabinet.<sup>16</sup> Oorspronkelijk stond de voortgezette behandeling gepland voor 10 november 2015. Bij brief van 5 november 2015 laten de indieners van het wetsontwerp weten dat zij voor een adequate beantwoording van de eerste termijn gestelde vragen nog behoefte hebben aan overleg met de minister van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties en andere betrokkenen. Daarom verzoeken zij de behandeling van het voorgenoemde wetsvoorstel tot nader order aan te houden.<sup>17</sup>

Het kabinet heeft een interdepartementale werkgroep onder voorzitterschap van de heer Borstlap gevraagd om naar aanleiding van het initiatiefwetsontwerp na te gaan op welke wijze het kabinet sturing kan houden op zowel de inhoud

<sup>12</sup> *Kamerstukken I* 2014/15, 32550, C.

<sup>13</sup> *Kamerstukken I*, 2014/15, 32550, E.

<sup>14</sup> *Kamerstukken I*, 2014/15, 32550, G.

<sup>15</sup> *Kamerstukken I*, 2014/15, 32550, F.

<sup>16</sup> *Handelingen I*, 22 september 2015, EK1-7.

<sup>17</sup> *Kamerstukken I*, 2014/15, 32550, J.

---

van de arbeidsvoorwaarden als op de organisatie van het overleg na het in werking treden van dit wetsvoorstel. Bij brief van 8 december 2015 stuurt het kabinet het rapport *Buitengewoon normale sturing* van de commissie Borstlap aan de Tweede Kamer toe in combinatie met de kabinetsreactie daarop.<sup>18</sup>

(Inmiddels is bekend dat de Eerste Kamer de behandeling weer heeft opgepakt en gepland heeft op 27 september 2016 / red.)

### HUIDIGE STAND VAN ZAKEN

Op dit moment, april 2016, lijkt er pas op de plaats gemaakt te zijn met de behandeling van het initiatiefwetsontwerp. Het lijkt erop dat de initiatiefnemers, inmiddels niet meer de oorspronkelijke initiatiefnemers, er niet meer zo hard aan trekken om dit wetsontwerp door de Eerste Kamer te loodsen. Niet valt uit te sluiten dat de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 afgewacht worden en dat dit onderwerp mogelijk opnieuw aandacht krijgt bij de kabinetsformatie.

Daarbij speelt ook een rol dat in de tijd dat het initiatiefwetsontwerp behandeld is bij de Tweede en Eerste Kamer, gelijktijdig ook het ontslagrecht in het civiele arbeidsrecht is gewijzigd. In de Wet werk en zekerheid is onder handhaving van de preventieve ontslagtoets een gesloten stelsel van ontslaggronden ingevoerd in het civiele arbeids-

recht, dat grote gelijkenis kent met het stelsel van ontslaggronden in het ambtenarenrecht. De ontbindingsprocedure bij de kantonrechter (art. 7:685 (oud) BW) zonder hoger beroepsmogelijkheid is komen te vervallen. Een wettelijke transitievergoeding bij ontslag op initiatief van de werkgever is geïntroduceerd.

Te constateren valt dat het civiele ontslagrecht toegegroeid is naar het ambtelijke ontslagrecht, zonder dat harmonisatie van beide stelsels als beoogd daaraan ten grondslag is gelegd of een rol heeft gespeeld bij de parlementaire behandeling. Een van de drijfveren die ten grondslag lag aan wijzigingen van de ambtelijke rechtspositie was om de snelle procedure om te komen tot een ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de kantonrechter ook van toepassing te laten zijn op het ambtenarenrecht. Op die wijze zou de lange duur van ontslagprocedure via de Centrale Raad van Beroep gewijzigd kunnen worden. Nu het civiele ontslagrecht deze mogelijkheid niet meer kent, vervalt met name dit belangrijk argument, dat binnen de kring van de gemeentelijke werkgevers vaak is aangevoerd om de overstap te motiveren. Van de andere kant zal de komst van de transitievergoeding, als wettelijke ontslagvergoeding, ook voor ambtenaren gaan gelden indien zij onder het civiele overeenkomstenrecht gebracht worden. Dat vergt echter dat er dan wel gekeken gaat worden naar de gevolgen hiervan voor de

---

<sup>18</sup> *Kamerstukken II*, 2015/16, 32550, nr. 58.

---

boven- en nawettelijke uitkeringen, zoals die in de rechtspositieregeling van ambtenaren vaak aan te treffen zijn. Dit zijn onderwerpen van overleg tussen werkgever en vakorganisaties, die vervolgens in de cao geregeld moeten worden. Indien de bereidheid van de vakorganisaties niet groot is om hieraan mee te werken, kan dit de wens om te komen tot een aanpassing van de wetgeving (negatief) beïnvloeden.

Naar aanleiding van de problemen die ontstaan zijn rondom het loonruimteakkoord, dat in juli 2015 ondertekend is door alle vakcentrales bij de overheid met uitzondering van de grootste, de FNV, heeft de minister van BZK besloten om de commissaris van de Koning van Noord-Brabant, de heer Van de Donk, te vragen om te adviseren hoe de verhoudingen tussen publieke werkgevers en werknemers verbeterd zouden kunnen worden. Deze heeft op 3 december 2015 een advies uitgebracht, waarna het overleg tussen kabinet en vakcentrales in de Raad voor het Overheidspersoneel (ROP) is hervat. Wat te doen met het initiatiefwetsontwerp is een van de onderwerpen die in dat advies ook is benoemd. Het kabinet heeft dit advies overgenomen.<sup>19</sup>

De voortekenen lijken erop te duiden dat nieuwe impulsen nodig zijn om het initiatiefwetsontwerp vlot te trekken. Of deze er ook zullen komen dan wel dat een andere variant gezocht gaat worden, is op dit moment nog niet duidelijk.

---

<sup>19</sup> *Kamerstukken II*, 2015/16, 33556, nr. 88.





# **5. Buitengewoon normaal: Rapport van de werkgroep normalisatie rechtspositie overheidspersoneel**

Hans Borstlap is tot 1 augustus 2016 lid van de Raad van State.

Het kabinet-Rutte II heeft advies gevraagd aan een ambtelijke werkgroep onder onafhankelijk voorzitterschap van de auteur van deze bijdrage. De vraag aan deze werkgroep was: op welke wijze kan het kabinet sturing houden op zowel inhoud van arbeidsvoorwaarden als op de organisatie van het overleg daarover, nadat het initiatiefvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren<sup>1</sup> is aanvaard. Daarbij rekening houdend met zowel de ambities van het kabinet als de specifieke werkgeversbelangen van de publieke sector<sup>2</sup>.

Als het genoemde initiatiefwetsvoorstel in werking treedt, vallen werknemers in de publieke sector<sup>3</sup> onder hetzelfde arbeidsrecht als werknemers in de private sector.

### **NORMALISERING: DE ERKENNING VAN 'NORMALE' ARBEIDSVERHOUDINGEN BIJ DE OVERHEID**

Door de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren komt het collectieve onderhandelen over arbeidsvoorwaarden volledig binnen de invloedssfeer van het private arbeidsrecht. Het gaat daarbij om de *Wet op de cao*, de *Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van cao's* en de *Wet op de loonvorming*.

<sup>1</sup> Kamerstukken 32550.

<sup>2</sup> In dit rapport wordt onder de publieke sector verstaan:

- de kabinetssectoren: Rijk, Defensie, Politie en Rechterlijke macht;
- de decentrale overheden: gemeenten, provincies en waterschappen;
- het onderwijs: primair en voortgezet onderwijs, middelbaar en hoger beroepsonderwijs, universiteiten, onderzoeksinstituten en UMC's.

De sector zorg en welzijn valt buiten de taakopdracht maar is, vanwege de overwegend collectieve financiering en de invloed van de overheid op de verzekeringen en voorzieningen, vergelijkenderwijs in dit advies meegenomen.

Daardoor krijgen relevante internationale verdragen inzake het recht op collectief onderhandelen, zoals ILO-verdrag nr. 98, artikel 6 van het Europees sociaal handvest en artikel 11 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, (extra) betekenis voor de publieke sector.

De consequentie hiervan is dat het belangrijker wordt dan voorheen om ook de belangen van werkgevers in de publieke sector nadrukkelijker mee te nemen bij (voorgenomen) algemene wetgeving en beleid.

Die noodzaak vloeit niet alleen voort uit de normalisering, maar is algemeen en breder van aard. Het is immers in het algemeen belang dat de onderscheiden publieke werkgevers in hun specifieke sector tot een integrale afweging kunnen komen tussen de eisen van bedrijfsvoering en arbeidsvoorwaarden. Dit klemmt temeer, nu het kabinet het openbaar bestuur wil afslanken en tegelijkertijd de publieke dienstverlening wil verbeteren. In combinatie met een (op de langere termijn) krimpend aanbod van werknemers op de arbeidsmarkt, vereist dat:

- ondersteunende cao-afspraken;
- algemene wetgeving en beleid die rekening houden met de belangen van en voorwaarden voor het publiek werkgeverschap.

## HET HUIDIGE STURINGSMODEL

Het kabinet kan op twee manieren sturing geven aan de arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector:

- 1. Beleidsmatig (op inhoud):** via algemene wetgeving en beleid op het gebied van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen.
- 2. Budgettair (op geld):** via de jaarlijkse vaststelling van de financiële ruimte voor de loonontwikkeling in de kabinets- en onderwijssectoren<sup>4</sup>.

De mate waarin het kabinet invloed heeft op de arbeidsvoorwaarden verschilt per cluster van sectoren. Sinds de invoering van het 'sectorenmodel' in 1993<sup>5</sup> en de daaropvolgende decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming kunnen vooral de decentrale overheden en onderwijssectoren hun werkgeverschap meer zelfstandig invullen, op afstand van het kabinet. Positief daaraan is dat er meer ruimte is voor maatwerk, waardoor de arbeidsvoorwaarden ondersteunend zijn aan de publieke dienstverlening en aan de bedrijfsvoering.

Bij kabinetssectoren is die ruimte aanzienlijk minder aanwezig omdat de wetgevers- en werkgeversrollen daar meer door elkaar lopen. De werkgroep doet in het advies recht aan deze verschillen tussen de sectoren.

<sup>3</sup> Met uitzondering van de kabinetssectoren Defensie, Politie en Rechterlijke macht; het private arbeidsrecht geldt overigens nu al in het bijzonder onderwijs (ca. 70 procent van de onderwijsinstellingen).

<sup>4</sup> Het 'referentiemodel' geeft de werkgevers in de kabinets- en onderwijssectoren ruimte voor een marktconforme loon-ontwikkeling. Het kabinet kan echter op- of neerwaarts afwijken van de uitkomst van dit model, zoals bijv. in de jaren 2001 (enveloppengeld Van Rijn-rapport) en 2006-2007 (opwaarts) en de jaren 2004-2005 en 2010 tot en met 2014 (neerwaarts).

<sup>5</sup> Met de sectoralisatie is een einde gekomen aan de centrale overlegstructuur voor de gehele overheid en zijn de publieke werkgevers verantwoordelijk geworden voor de arbeidsvoorwaardenvorming in hun eigen sector, met uitzondering van de pensioenregeling bij het ABP waarover gezamenlijk overleg

## AANBEVELINGEN VOOR EEN GENORMALISEERD STURINGSMODEL

Bij de overgang naar het arbeidsrecht dat voor de markt geldt, past een sturingsmodel voor de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming dat meer in lijn is met de wijze waarop het kabinet met (de werkgevers en werknemers in) de marktsector omgaat. De publieke sector wordt immers, in termen van arbeidsvoorwaardenvorming, gelijkgetrokken met de marktsector. Ook de binding aan internationaalrechtelijke verdragen vraagt hierom.

Om dit te kunnen bereiken, zal het kabinet de rollen van wetgever en werkgever beter moeten onderscheiden dan tot nu toe in praktijk wordt gebracht. Omdat binnen de kabinetssectoren eenheid in sturing wenselijk is en omdat versterking van het publiek werkgeverschap overheidsbreed gewenst is, zou het nieuwe sturingsmodel ook moeten gaan gelden voor de drie kabinetssectoren die buiten het normaliseringswetsvoorstel blijven (Defensie, Politie en Rechterlijke macht).

De werkgroep beveelt het volgende sturingsmodel aan:

- Het kabinet **als wetgever bevordert en respecteert** de onderhandelings- en contractsvrijheid van zowel private als publieke werkgevers en werknemers. De werkgroep stelt voor om de (regie op de) wettelijke sturing binnen het

kabinet neer te leggen bij SZW (beleidsmatig) en FIN (budgettair). De feitelijke onderhandelingen voor de kabinetssectoren vallen onder de verantwoordelijkheid van de bewindspersonen die ook publiek werkgever zijn.

- **Beleidsmatige sturing:** als het kabinet als wetgever een bepaalde uitkomst wil voorschrijven, kan dat pas nadat de wetgever alle betrokken partijen heeft geconsulteerd. Publieke en private partijen bevinden zich na de normalisering immers in dezelfde positie. De minister van SZW voert de regie in en over de consultatie van:
  - de werkgeverministers voor de sectoren Rijk, Politie, Defensie en Rechterlijke macht;
  - de ministers van BZK, OCW en VWS als politiek verantwoordelijken voor de stelsels van respectievelijk openbaar bestuur, onderwijs en volksgezondheid; de minister van BZK bovendien op grond van zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor sectoroverstijgende werkgeversthema's<sup>6</sup>;
  - de werkgeversverenigingen van de decentrale overheden en de onderwijssectoren;
  - de vakbonden in de publieke sector;
  - werkgevers en vakbonden in de marktsector, verenigd in de Stichting van de Arbeid.
- **Budgettaire sturing:** indien bij de budgettaire ruimtevaststelling (begroting) sprake is van een afwijking van de referentiesystematiek voor de kabinets- en onderwijssectoren, weegt het

wordt gevoerd tussen de overheidswerkgevers en de centrales van overheidspersoneel in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid.

<sup>6</sup> Zoals de arbeidsmarktpositie van de publieke sector, de eisen aan het ambtenaarschap en de normering van topinkomens in de (semi-)publieke sector.

kabinet expliciet de consequenties hiervan af alvorens een besluit te nemen. Hierbij onderscheiden we binnen het kabinet:

- de werkgeverministers voor de sectoren Rijk, Politie, Defensie en Rechterlijke macht;
- de ministers van BZK en OCW als politiek verantwoordelijken voor het stelsel van het openbaar bestuur, respectievelijk het onderwijs; de minister van BZK bovendien vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor sectoroverstijgende werkgeversthema's.

De werkgeversverenigingen van de onderwijssectoren worden door het kabinet separaat geconsulteerd<sup>7</sup> over de voorgenomen afwijking. De regie over de budgettaire sturing ligt bij de minister van FIN.

De uiteindelijke besluitvorming vindt plaats in de voltallige ministerraad.

- Deze consultaties vergen het nadrukkelijk **(onder)scheiden van de werkgeversrol en de wetgevende rol** van de werkgeverministers voor de kabinetssectoren Rijk, Defensie, Politie en Rechterlijke macht. In een volgtijdelijke invulling van die rollen worden achtereenvolgens de volgende stappen genomen:
  - het kabinet stelt als wetgever de algemene, globale beleidsmatige en budgettaire kaders vast, na consultatie van de betrokken ministers;

- de werkgeverministers bepalen vervolgens binnen die algemene, globale kaders het mandaat voor hun arbeidsvoorwaardenonderhandelaars; de feitelijke arbeidsvoorwaardenonderhandelingen zouden aan hoog ambtelijk niveau toevertrouwd kunnen worden;
- na afloop van de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen toetst het kabinet als wetgever de onderhandelaarsakkoorden aan de vooraf vastgestelde algemene, globale kaders.

Deze werkwijze houdt een veel algemenere, globalere politieke sturing vanuit de ministerraad in, op twee vaste momenten in het proces: voorafgaand aan en na afloop van de feitelijke onderhandelingen.

- De **aanwending van de beschikbaar gestelde financiële ruimte** voor arbeidsvoorwaarden is een verantwoordelijkheid van de publieke werkgevers in overleg met de werknemers. Na afloop van de feitelijke onderhandelingen toetst de ministerraad wel aan de vooraf gestelde algemene, globale kaders.

<sup>7</sup> Afhankelijk van nadere uitwerking over het sturingsmodel, worden de onderwijswerkgevers geconsulteerd door hetzij de minister van FIN, hetzij de stelselverantwoordelijke minister van OCW.

---

## OVERIGE AANBEVELINGEN

De werkgroep doet het kabinet verder de volgende aanbevelingen:

- Leg de nieuwe spelregels voor de beleidsmatige en budgettaire sturing, zoals vervat in dit sturingsmodel (in het bijzonder die voor de kabinetssectoren), formeel vast.
- Overweeg, het beschreven sturingsmodel indachtig, om het beginsel van de scheiding van de wetgevers- en de werkgeversrol ook door te trekken naar het overleg over de collectieve pensioenregeling voor overheidspersoneel. De nadere invulling hiervan laat de werkgroep over aan de werkgroep die is ingesteld voor het interdepartementaal beleidsonderzoek 'Doelmatigheid pensioengelden collectieve sector'.
- Laat de betrokken ministers de Tweede Kamer in voorkomende gevallen wijzen op het belang van terughoudendheid in hun rol als medewetgever over zaken die behoren tot het terrein van de sociale partners of van de werkgevers en werknemers in de publieke sector.
- Besteed aandacht aan het verschil in behandeling tussen de kabinets- en onderwijssectoren enerzijds en de zorgsector anderzijds, bij de vaststelling van de financiële ruimte. In de eerste sectoren is namelijk een (neerwaartse) aanpassing van de uitkomst van het referentiemodel mogelijk; in de zorg bestaat die mogelijkheid als gevolg van het zogenaamde OVA-convenant niet.







## **6. Verkenning arbeidsverhoudingen: advies Wim van de Donk**

---

*Jaap Uijlenbroek is hoogleraar Arbeidsverhoudingen Publieke Sector aan de Albeda Leerstoel van de Universiteit Leiden/CAOP.*

In de zomer 2015 is de loonruimteovereenkomst voor de publieke sector afgesloten. Ondertekenaars waren de vakbonden met uitzondering van de FNV, de onderwijssectoren, de VNG namens de gemeenten, het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Sociale Zaken. Kern van het akkoord is dat afspraken zijn gemaakt over het geheel van lonen en pensioenen, en niet gescheiden, zoals dat voorheen altijd gebeurde: aan de sectortafels werd over loon onderhandeld en over de bovensectorale pensioenregeling werd in de Pensioenkamer gesproken. Wat sinds 1993 was gescheiden met het decentraliseren van het arbeidsvoorwaardenoverleg met uitzondering van het pensioen, werd in 2015 met de loonruimteovereenkomst weer bij elkaar gebracht.

De FNV accepteerde deze loonruimteovereenkomst niet en heeft de totstandkoming daarvan op vele manieren aangevochten, waaronder juridisch. Desondanks is de loonruimteovereenkomst bekrachtigd in de Pensioenkamer en zijn er in meerdere publieke sectoren cao's afgesloten op basis van het loonruimteakkoord.

De verhoudingen tussen sociale partners en FNV waren dusdanig gespannen dat de ministers van Sociale Zaken en Binnenlandse Zaken een onafhankelijke derde in de persoon van de commissaris van de Koning van Noord-Brabant, Wim van de Donk, heeft gevraagd een verkenning te doen

---

---

naar de wijze waarop de verhoudingen tussen sociale partners kan worden verbeterd. Het resultaat van deze verkenning, *Verkenning Arbeidsverhoudingen*, is op 3 december 2015 door minister Plasterk aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>1</sup>

## NIEUWE REALITEIT

Los van de inhoudelijke meningsverschillen over de wijzigingen in de pensioenregeling die er nog altijd zijn, is de kern van de verkenning dat het bij elkaar brengen van loon en pensioen een nieuwe realiteit maakte, terwijl de ‘manieren van werken, overleggen, rekenen en communiceren daarover nog onvoldoende met die nieuwe realiteit waren meegegroeid’ (tekst *Verkenning Arbeidsverhoudingen*, pagina 1 onderaan). In het verlengde hiervan wordt geadviseerd de Raad voor het Overheids-Personeelsbeleid (ROP) en het bestuur van het ABP bij elkaar te roepen, onder leiding van een externe voorzitter. Het advies is om gezamenlijk een strategische agenda te ontwikkelen met als doel afspraken te maken over de wijze waarop de pensioencomponent op een zorgvuldige wijze integraal kan worden betrokken in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Tevens is het advies om in ROP-verband te spreken over de effecten van het initiatiefwetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren op het arbeidsvoorwaardenoverleg.

Bij het aanbieden van het advies aan de Tweede Kamer is vermeld dat het kabinet het advies van de verkenner overneemt.

In vervolg op het advies van de verkenner is door de ministers van BZK en SZW gesproken met een afvaardiging van de bonden in de publieke sector en het onderwijsveld. Dit heeft geresulteerd in een verklaring in maart 2016 van beide bewindspersonen en de vier betrokken bonden, dus inclusief FNV, waarin nadere afspraken zijn gemaakt over de manier van werken en overleggen (informeel en formeel) alsmede een herbevestiging van de loonruimte-overeenkomst. Tevens zijn enkele inhoudelijke afspraken over het pensioenstelsel vastgelegd die buiten het bestek van deze publicatie vallen. Ten slotte is afgesproken voorstellen te ontwikkelen voor vernieuwing van de arbeidsverhoudingen in de publieke sector.

## INHOUDELIJKE SPANNING

Het advies van de werkgroep Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel, *Buitengewoon Normaal*, dat in het vorige hoofdstuk is beschreven, ligt in het verlengde van het advies *Verkenning Arbeidsverhoudingen*. Wim van de Donk verklaart de ontstane spanning vanuit de nieuwe realiteit die is ontstaan door gecombineerd afspraken te maken over loon en pensioen, en hij geeft daarbij aan dat het overlegstelsel daarop aanpassing behoeft. *Buitengewoon Normaal* beschrijft welke

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 2015/2016, 33 566 no. 88

---

aanpassingen in het sturingsmodel aan kabinetszijde nodig zijn om het overleg aan de vereisten van open en reëel overleg te laten voldoen en daarbij ruimte te houden om het politiek primaat te kunnen blijven uitoefenen. Beide agenderen het meer fundamentele gesprek met sociale partners over de inrichting van de overlegstructuur. De inrichting van de overlegstructuur kan evenwel niet los gezien worden van de inhoud: decentrale arbeidsvoorwaarden, waarover dus decentraal overlegd wordt, en tegelijkertijd een bovensectorale pensioenregeling, waarover dus per definitie niet decentraal overlegd kan worden. Bij het nadenken over de inrichting van het overlegstelsel is het noodzakelijk iets aan deze inhoudelijke spanning te doen.





# REFLECTIES





## **7. Toekomstscenario's voor de ambtelijke cao-onderhandelingen**

---

*Barend Barentsen is hoogleraar Arbeidsverhoudingen Publieke Sector aan de Albeda Leerstoel van de Universiteit Leiden/CAOP.*

De afgelopen jaren verliepen de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden bij de overheid uiterst moeizaam. Als ze al verliepen. De nullijn was een steen des aanstoots voor de bonden; de fixatie op salaris in economisch lastige tijden van die bonden was juist een probleem voor overheidswerkgevers. Belangrijke zaken, zoals flexibeler en slagvaardiger werken, de bevordering van duurzame inzetbaarheid en de modernisering van de arbeidsverhoudingen, bleven liggen. Dat was natuurlijk de schuld van de starre opstelling van de wederpartij: de werkgevers met hun hand op de knip of juist de bonden met hun onrealistische eisen.

### **PATSTELLING**

Zeggen dat het in de polder niet allemaal koek en ei was, is een licht understatement. Zeker in de zogeheten kabinetssectoren was er sprake van een jarenlange patstelling. Daar komt de discussie over normalisering nog eens bovenop. De bonden voelen zich gepasseerd en geschoffeerd, en zijn alleen al daarom tegen. Voor zo'n belangrijke ingreep is overleg vereist. Het overeenstemmingsvereiste geldt gewoon volgens de bonden en de kortgedingdagvaarding van FNV ligt al klaar voor het geval de minister de wet in het Staatsblad wil gaan zetten. Verder hebben we in 2015 langdurige collectieve acties gezien bij de politie en stonden cao-partijen tegenover elkaar bij de rechter.

Op zich past hier de nuancering dat de onderhandelingen in andere sectoren aanzienlijk beter verliepen. Zeker in sectoren die wat verder af stonden van het kabinet met zijn wens om de nullijn te handhaven, kwamen er gewoon akkoorden tot stand. Overigens zijn het ook niet alleen werkgevers die zich halsstarrig betonen. In het voorjaar van 2016 mislukte het overleg in het primair onderwijs. Partijen waren het daar op meerdere punten met elkaar oneens. Een breekpunt was echter dat de bonden de bovenwettelijke werkloosheidsregelingen niet wilden versoberen, terwijl *werknemers* in het onderwijs na invoering van de Wet werk en zekerheid vanaf 1 juli 2016 ook recht hebben op de wettelijke transitievergoeding. Volgens de werkgevers is dat dubbelop, de bonden zien dat duidelijk anders.<sup>1</sup>

Dit alles roept de vraag op: hoe zou de toekomst er voor de cao-onderhandelingen uit kunnen zien?

## COLLECTIEF ONDERHANDELEN BIJ DE OVERHEID

In hoofdstuk 2 en 3 is uitgelegd hoe de collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden bij de overheid geregeld zijn. De overheid is onderverdeeld in verschillende sectoren, zoals Rijk, politie, onderwijs (zelf weer onderverdeeld in subsectoren) en gemeentes. Per sector wordt onderhandeld over de arbeidsvoorwaarden. In de marktsector wordt

het akkoord vastgelegd in een cao, die gaat gelden voor aangesloten werkgevers en werknemers.

Bij de overheid wordt het akkoord wel een cao genoemd, maar dat is het niet. Ambtenaren vallen niet onder cao's. Hun arbeidsvoorwaarden zijn vastgelegd in door hun werkgever afgekondigde wettelijke voorschriften, de rechtspositieregelingen (ARAR, BARP et cetera). Daarom wordt het bereikte akkoord vertaald in de relevante rechtspositieregeling.

Om ervoor te zorgen dat de ambtenaren en hun bonden in de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen van gewicht zijn, is het overeenstemmingsvereiste geïntroduceerd. De overheid kan de bonden niet passeren door eenzijdig van haar wetgevende bevoegdheid gebruik te maken om de arbeidsvoorwaarden naar haar smaak aan te passen. Wijziging van de rechtspositieregeling behoeft instemming van de bonden. De overheid bereikt in beginsel niets door, als dat zo uitkomt, de pet van werkgever te verruilen voor de pet van wetgever. Het overeenstemmingsvereiste heeft als doel de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen zo sterk mogelijk op cao-onderhandelingen te laten lijken.

<sup>1</sup> In het voortgezet onderwijs is wel een compromis bereikt, zodat transitievergoeding in mindering komt op de aanvullingen bij werkloosheid.

## ZORGVULDIGHEIDSEISEN

Voordat het overeenstemmingsvereiste werd ingevoerd, werd geprobeerd, via het stellen van zorgvuldigheidseisen aan het overleg over arbeidsvoorwaarden, te bereiken dat overheid en bonden daadwerkelijk onderhandelden over ‘cao’s’. In de rechtspraak en later door de Advies- en Arbitragecommissie (AAC) werd de notie van reëel en open overleg ontwikkeld. Daartoe waren overheid en bonden verplicht, hetgeen onder meer inhield dat zij in de onderhandelingen rekening moesten houden met de belangen van de wederpartij. Verder mag de uitkomst niet al van tevoren vaststaan voor een betrokken partij, bijvoorbeeld dat – wat er ook gebeurt – er geen salarisverhoging gaat plaatsvinden. In de jaren ’80 waren deze procedureregels en de advies- en arbitrageregeling van groot belang, maar na invoering van het overeenstemmingsvereiste zijn ze wat minder prominent. In ieder geval is de AAC aanzienlijk minder vaak ingeschakeld op dit punt.

In vergelijking met de marktsector valt op dat de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen nadrukkelijker gereguleerd en geprotocolleerd zijn. Er is vastgelegd wie de onderhandelingspartners zijn. Van de onderhandelende partijen wordt als gezegd verwacht dat zij reëel en open overleg voeren. Bij geschillen over dat overleg voorzien de regelingen in advies- en arbitrageprocedures. In de marktsector geldt een grotendeels ongeclausuleerde

vrijheid van collectief onderhandelen. Vakbonden genieten daarom een grote vrijheid bij het inzetten van het stakingswapen. Recent heeft de Hoge Raad benadrukt dat staken en andere vormen van collectieve actie in beginsel zijn toegestaan.<sup>2</sup> Aan de andere kant hebben werkgevers de vrijheid om niet te onderhandelen, of om alleen met bepaalde vakbonden te onderhandelen. De rechter kan corrigerend optreden, maar is terughoudend. Vorderingen van representatieve vakbonden om tot de onderhandelingstafel te worden toegelaten, zijn nog wel kansrijk. Rechtszaken van bonden tegen het afketsen van cao-onderhandelingen, met als gevolg dat er geen cao of een met andere bonden tot stand komt, zijn vrijwel altijd tot mislukken gedoemd. Als een vakbond meer en anders wil, dan moet die maar een staking gaan organiseren, is de gedachte.<sup>3</sup>

## NORMALISERINGSNEUTRALE TOEKOMST

Als de overheidsfinanciën onder druk komen, spreidt die druk zich al snel uit naar ambtelijke arbeidsvoorwaarden. Een voor de hand liggende én electoraal onschadelijke manier om te bezuinigen, is het beperken van ambtenarensalarissen. Het meest recente voorbeeld is de nullijn die na 2008 is ingezet. Meer in het algemeen geldt echter dat het politiek gezien nuttig én betrekkelijk eenvoudig kan zijn om aan de arbeidsvoorwaardenknop te draaien om de openbare financiën op

<sup>2</sup> HR 19 juni 2015, JAR 2015/188.

<sup>3</sup> Vgl. A.T.J.M. Jacobs, *Collectief Arbeidsrecht*. Deventer: Kluwer 2005, p. 173-176.

orde te krijgen. Het hiervoor geschetste stelsel van aan het overleg gestelde zorgvuldigheidseisen en het overeenstemmingsvereiste zijn bedoeld om dat probleem te beperken, maar kunnen dat niet voorkomen.

In zekere zin vermengt de overheid haar rol als wetgever (bestuurder) met die van werkgever als zij haar inzet in het arbeidsvoorwaardenoverleg laat bepalen door algemene beleidsoverwegingen en begrotingswensen. Het leidt er in ieder geval toe dat er voor de andere partij weinig te onderhandelen valt: alle uitkomsten zijn mogelijk, als het resultaat maar een loonstijging van nul is. (Soms kan er een list worden bedacht. In 2013 kwam er een politie-cao tot stand waarin andere voorzieningen dan een salarisstijging werden geboden, plus een mogelijkheid om in een groot aantal individuele gevallen hoger te worden ingeschaald. Bij gelijkblijvende algemene salarisoniveaus konden politieambtenaren er toch op vooruitgaan.<sup>4</sup>)

## JARENLANGE NULLIJN

Ondanks de formele regels die open en reëel overleg moeten waarborgen, hebben de onderhandelingen de laatste jaren behoorlijk op slot gezeten. Het gevolg: een jarenlange nullijn voor rijksambtenaren en werkenden in aanverwante sectoren. In sectoren die op wat grotere afstand staan van het kabinet valt er overigens nog wel een loonstij-

ging op te merken.<sup>5</sup> De overheid nam de vrijheid, waar ook werkgevers in de marktsector gebruik van maken, om geen cao's af te sluiten. Dat is ook een verschijningsvorm van de door internationale verdragen geborgde onderhandelingsvrijheid. In die zin is de positie van ambtenaren ook weer niet uniek. Ook bij 'normale' cao-onderhandelingen kan het gebeuren dat er geen akkoord komt, recent bijvoorbeeld in de horeca. Mogelijk hebben voor de werkgevers in de horeca vergelijkbare argumenten gespeeld als voor het Rijk, namelijk dat loonstijgingen simpelweg te duur zouden zijn.

Gesterkt door het stakingswapen en door de bundeling van belangen kunnen bonden op basis van gelijkwaardigheid met de overheidswerkgever onderhandelen. Of zij het gewenste resultaat binnenhalen en of de werkgever zich redelijk opstelt zijn nu fond geen juridische vragen. Dat heeft het bovensectorale loonruimteakkoord uit de zomer van 2015 geïllustreerd. Het Rijk sloot dit akkoord af met drie van de vaste onderhandelingspartners, maar zonder de FNV. Die laatste partij probeerde dat via de rechter tegen te houden, met een beroep op de procedure-eisen gesteld aan het arbeidsvoorwaardenoverleg. De rechter weigerde echter tussenbeide te komen.<sup>6</sup> Ook bij de implementatie van het pensioenakkoord uit het najaar van 2014 waren de cao-partijen bij de rechter in feite aan het verkeerde adres. In die zaak stuurt de rechter

<sup>4</sup> B. Barentsen, 'Collectieve afspraken in gespannen verhoudingen', *Staat van de ambtelijke dienst 2013*. Den Haag: CAOP 2013, p. 178 e.v.

<sup>5</sup> Zie J.J.M. Uijlenbroek, *Arbeidsverhoudingen aan de slag* (oratie Leiden). Den Haag: CAOP 2015, p. 24.

<sup>6</sup> Gerechtshof Den Haag, 27 oktober 2015, JAR 2015/296 (ECLI:NL:GHDHA:2015:2949).

---

hen met zoveel woorden terug naar de onderhandelingstafel.<sup>7</sup>

Het is mogelijk dat een salarisverhoging uit het bovensectorale akkoord een sigaar uit eigen doos is, omdat die uit verlaging van de pensioenpremie wordt betaald. Als (een meerderheid van) de bonden daar genoeg mee nemen, is dat echter hun zaak. De politiebonden zijn erin geslaagd (iets) meer resultaat binnen te halen in hun arbeidsvoorwaardenakkoord in vergelijking met het bovensectorale akkoord. Zij zijn erin geslaagd om een groot deel van hun achterban te mobiliseren. Ze voerden, binnen de beperkte ruimte die hen daarvoor gegund was, langdurig en steeds heftiger actie. Dat is een belangrijke verklaring voor de extra afspraken die zij bovenop de standaardloonruimte wisten te realiseren.

### HOE VERDER?

De werkgroep Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel heeft geconstateerd dat het 'dubbele-pettenprobleem' van overheden cao-onderhandelingen flink kunnen frustreren. Tegelijkertijd is dat probleem aanzienlijk minder pregnant als de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen op afstand van het kabinet plaatsvinden, zoals bij gemeentes of bij het onderwijs het geval is. De werkgroep komt daarom met de aanbeveling om op rijksniveau de rollen van 'onderhandelend minister' en 'politicus-minister' af te

bakenen.<sup>8</sup> Het is overigens goed om te constateren dat deze met het oog op de normalisering van de ambtelijke rechtspositie ingestelde werkgroep problemen schetst die nu al spelen, in het vertrouwde stelsel met overlegregels en overeenstemmingsvereiste. Normalisering of niet, het pettenprobleem zal zeker in het Haagse de kop blijven opsteken. Mogelijk zou implementatie van het advies het wel enigszins kunnen reduceren, maar de spanning tussen de twee rollen (wetgever en werkgever) was er, is er en blijft er. De rollenscheiding valt ongetwijfeld goed vol te houden als de onderhandelaar genoeg ruimte krijgt van de collega's in het kabinet, maar er is waarschijnlijk niet eens zo'n diepe crisis als die van 2008 voor nodig om toch weer politieke beïnvloeding en (vooral) begrenzing van die ruimte te krijgen. Het is afwachten of het voorgestelde systeem overeind blijft als er werkelijk druk op komt te staan. Dat gezegd hebbend is niets wijzigen in ieder geval een garantie voor herhaling van de impasse van de afgelopen jaren.

Inmiddels hebben zowel de verschillende betrokken bonden als vertegenwoordigers van het kabinet laten weten dat ze herstel van verhoudingen beogen. Die waren met de jarenlange nullijn en de rechtszaken uit 2015 wel wat onder druk komen te staan. Ook de FNV wil weer graag, liefst gezamenlijk met de collega-bonden, in de onderhandelingen optrekken. Het bovensectorale akkoord

---

<sup>7</sup> Vzng. Rb. Den Haag, 10 april 2015, TAR 2015/121 (ECLI:NL:RBDHA:2015:4045).

<sup>8</sup> Zie Werkgroep normalisatie rechtspositie overheidspersoneel 'Buitengewoon normale sturing'. Den Haag, 18 juni 2015 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/06/18/rapport-buitengewoon-normale-sturing>).

zien de meeste betrokkenen als een uitzonderlijke, hopelijk eenmalige, noodgreep. Een en ander blijkt uit het rapport van Van de Donk.<sup>9</sup>

### **MOOI COMPROMIS - SLECHTE DEAL**

Ook hier is het wederom de vraag wat er van de nu uitgesproken intenties en goede bedoelingen terecht komt. Als de wind meezit, is het misschien makkelijk genoeg om het met wat geven en nemen eens te worden. De belangtegenstelling kan echter te groot worden om er met goede wil alleen uit te komen. Daar komt dan nog eens bij dat er aan werknemerszijde meerdere bonden actief zijn, die vanuit hun eigen traditie en filosofie opereren. Wat voor de een een mooi compromis is, is voor de ander een slechte deal. De mate van actiebereidheid verschilt ook onderling. Hoe zeer nu ook benadrukt mag worden dat akkoorden buiten een van de collega-bonden om niet wenselijk zijn, er kan een moment komen dat een deel van de bonden liever een akkoord heeft dan geen akkoord omdat niet iedereen mee wil doen. De gang van zaken rond het bovensectorale akkoord heeft aangetoond dat zoiets niet alleen een theoretische mogelijkheid, maar een reële optie is. Ook juridisch is deze route mogelijk.

Het wordt misschien niet gebruikelijk, maar net als in de marktsector zal het bij arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid af en toe kunnen

voorkomen dat een deel van de bonden buitenspel komt te staan.<sup>10</sup>

Het lijkt erop dat de tot voor kort zo keurig gereglementeerde en geprotocolleerde arbeidsvoorwaardenonderhandelingen bij de overheid wat vrijer zijn geworden. Geen cao is een reële mogelijkheid, een cao met een deel van de bonden ook. Net als in de marktsector. Zoals gezegd zullen bonden die iets anders willen, dat uiteindelijk op basis van macht en kracht moeten zien te bereiken. Daarbij moet wel bedacht worden dat ‘polderen’ en overleg doorgaans de boventoon voeren, en dat een grootschalige vergroving van de onderhandelingen met allerlei langdurige en heftige acties niet direct valt te verwachten. Wél verdient opmerking dat de Hoge Raad in 2015 de juridische ruimte voor collectieve acties aanzienlijk heeft verruimd.<sup>11</sup>

### **GAAT ER NOG WAT VERANDEREN DAN?**

Mocht de normalisering worden doorgezet, dan leidt dat in eerste instantie tot technische en optische veranderingen. Hoewel het annus horribilis 2015 wellicht niet direct wordt herhaald, bevestigen de gebeurtenissen in dat jaar wel dat cao-onderhandelingen min of meer op dezelfde manier kunnen slagen of mislukken als in de marktsector. In die zin verandert normalisering

<sup>9</sup> Advies over de verhoudingen met de sociale partners van verkenner W. van de Donk, d.d. 3 december 2015, p. 2. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/12/03/advies-over-de-verhoudingen-met-de-sociale-partners>.

<sup>10</sup> Sprengers wijst erop dat de ‘cao’ voor onderzoekinstellingen 2010-2014 zonder AbvaKabo FNV is afgesloten, zie L.C.J. Sprengers, ‘Het cao-overleg in de sectoren’, in: *Staat van de ambtelijke dienst 2013*. Den Haag: CAOP 2013, p. 172.

<sup>11</sup> HR 31 oktober 2014, JAR 2014/298 (Enerco) en HR 19 juni 2015, JAR 2015/188 (Amsta).

---

niet zo gek veel, omdat er feitelijk al heel veel genormaliseerd is.

Uiteraard heeft normalisering wel iets meer om het lijf dan een zuiver cosmetische ingreep. In de marktsector ontbreekt het overeenstemmingsvereiste en is ook niet wettelijk vastgelegd met wie de werkgever moet onderhandelen. Hoewel de betekenis van deze normen, net als de eisen van reëel en open overleg, enigszins is gerelativeerd in recente rechtspraak, neemt dat niet weg dat ze de bonden een bepaalde startpositie geven. Die raken ze kwijt, net als de bescherming van de specifieke overlegregels. Zo gezien zou 2015 wel eens het 'model' kunnen worden van arbeidsvoorwaardenonderhandelingen ná normalisering. Let wel: het zal daarbij hoogstens om een lichte accentverschuiving gaan. Ook in de marktsector overheersen in het algemeen vreedzame polderverhoudingen.

Op rijksniveau zal er materieel weinig veranderen. In plaats van het ARAR wordt er dan met een minister onderhandeld over een rijks-cao. Datzelfde geldt voor andere sectoren, waar maar één werkgever (de minister van Defensie of de voor de politie verantwoordelijke minister) is. De onderhandelingsdynamiek blijft min of meer hetzelfde. Hoogstens zullen de vakcentrales moeten nagaan of zij wel bevoegd zijn cao's voor hun leden af te sluiten. Ze moeten in hun statuten vermelden

dat cao's aangaan tot hun doelstellingen behoort. Verder eist de wet dat ze een vereniging van werknemers zijn. Volgens sommige auteurs zijn vakcentrales, die een vereniging van werknemersverenigingen zijn, dat niet.

Wel komt de huidige binding van ambtenaren aan de cao via de rechtspositieregeling te vervallen. Alleen leden van cao-partijen zijn aan een cao gebonden. Individuele ambtenaren zouden kunnen kiezen voor een opt-out. Net als bij de werknemers nu zouden ongebonden ambtenaren door middel van een incorporatiebeding of door bestendig gebruik toch de rechten en plichten uit de cao op zich kunnen nemen. Een interessante vraag is of het instrument van algemeenverbindendverklaring zou kunnen worden gebruikt om ongebonden ambtenaren onder de cao te brengen. Al bij al gaat er echt wel iets veranderen.

### **NIEUWE DYNAMIEK**

Nog meer veranderingen gaan optreden in sectoren waar meerdere werkgevers actief zijn, zoals de gemeentes, provincies en waterschappen. Ook hier speelt de vraag of 'werkgeversverenigingen' bevoegd zijn cao's af te sluiten, en daarmee of zij hun leden kunnen binden. Los daarvan is het denkbaar dat werkgevers ervoor kiezen eigen cao's af te sluiten of zich daar verre van te houden door lidmaatschap van bijvoorbeeld de VNG of het IPO te vermijden. Normalisering zou ook wat dat



---

betreft een nieuwe dynamiek kunnen toevoegen aan de arbeidsvoorwaardenvorming. Daar komen nog allerlei afbakeningskwesties bij, die thans al in het civiele cao-recht spelen. Kan een zelfstandig binnen een gemeente opererend onderdeel (bijvoorbeeld vuilnisophaaldienst) de gemeentelijke cao toepassen in plaats van de cao voor afvalverwerkingsbedrijven?

Nu zijn dat uiteindelijk allemaal vormkwesties. In de basis is het collectieve arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid al sterk genormaliseerd. Materieel is het contractenrecht, waarin partijen vrij zijn al of niet met elkaar in zee te gaan. Vakbonden genieten stakingsvrijheid om hun eisen in die onderhandelingen kracht bij te zetten. Daarvan maken zij spaarzaam gebruik overigens. Het lijkt erop dat, als 2015 een goede indicatie geeft voor de toekomst, onderhandelingsvrijheid en stakingsvrijheid nog wat meer de nadruk gaan krijgen. Daarbij zal het pettenprobleem van in het bijzonder de centrale overheid de onderhandelingen kunnen bemoeilijken. Dat is echter al heel lang het geval, en dat blijft voorlopig ook nog wel zo.



## **8. Zoektocht naar goede vorm én inhoud**

---

*Renate Bos was beleidsadviseur Rijk, is nu bestuurder bij de FNV en schrijft op persoonlijke titel.*

“Niet moeders mooiste jaren”. Zo karakteriseerde Hans Borstlap op 17 maart jongstleden tijdens een Congres van de Albeda Leerstoel en het CAOP de arbeidsverhoudingen in de publieke sector de afgelopen vijf jaren. Hij verwees daarbij naar de door de politiek opgelegde nullijn voor Rijksambtenaren, die het afsluiten van nieuwe cao’s onmogelijk maakte. Daaraan kunnen we gerust nog wat schoonheidsfoutjes toevoegen: Bijvoorbeeld het in de zomer van 2015 afgesloten “loonakkoord”, dat leidde tot ruzie en rechtszaken tussen de vakcentrales onderling en tussen de overheidswerkgevers en de FNV; het initiatiefwetsvoorstel tot Afschaffing van de Ambtelijke Rechtspositie waar de ambtenarenbonden zich tegen blijven verzetten onder dreiging van een Kort Geding en het zeer moeizaam tot stand gekomen Sociaal Beleid Rijk, dat pas na ingrijpen van de Advies- en Arbitragecommissie in 2013 afgesloten kon worden. Misschien is Borstlaps typering zelfs een understatement, maar daarmee niet minder passend.

Waar in de marktsectoren het overleg tussen sociale partners inmiddels wereldberoemd en voor wat betreft structuur en processen behoorlijk uitgekristalliseerd is, lijkt het arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sectoren, met name in de Kabinetssectoren, nog steeds te zoeken naar de goede vorm én inhoud.

Een bijzonderheid van het ambtelijke overlegstelsel is het feit dat bij de onderhandeling niet alleen met de werkgever, maar tegelijkertijd ook met de politieke wetgever (regering én parlement) onderhandeld wordt, waarbij die twee vertegenwoordigd zijn in één persoon. Wanneer er gesproken wordt over een nieuwe cao voor rijksambtenaren, onderhandelen de centrales met een hoge ambtenaar van BZK. Maar deze zit daar namens de werkgever, de minister voor de Rijksdienst, zoals in het ARAR (art 105 en 106) te lezen valt. Die minister voor de Rijksdienst zit op zijn beurt namens een politieke partij in de regering. Vaak gaat dat goed, maar als het gevoelig wordt, is het ook meteen politiek gevoelig. Een voorbeeld daarvan is de totstandkoming van het Sociaal Beleid Rijk. De onderhandelingen daarover startten met de minister van BZK in 2011. Toen het Kabinet viel trad in november 2012 een nieuwe minister met een nieuwe portefeuille én een nieuw regeerakkoord aan. Er lag toen al een onderhandelingsresultaat tussen de bonden en de werkgever, maar dit werd door de nieuwe ministerraad niet geaccepteerd omdat het niet zou passen binnen dat nieuwe regeerakkoord. Er werd gesteld dat er maar opnieuw gestart moest worden met de onderhandelingen. De AAC heeft uiteindelijk geoordeeld dat dat niet geëist kan worden. In haar advies (AAC.92) stelt zij: *“Eén van de doelstellingen bij het invoeren van het sectorenmodel is geweest om de rol van de overheid als werkgever meer en apart te onderschei-*

*den van de rol van de overheid als ‘wetgever’, als bepaler van het politiek (kabinets)beleid, waarbij is onderkend dat volledige ontkoppeling van deze rollen niet mogelijk is. Wenselijk werd geacht om de overheid bij de invulling van haar rol als werkgever meer ruimte voor continuïteit te geven. In dat kader dient de overheid bij het bepalen van haar standpunt als werkgever door ambtsvoorgangers ingenomen standpunten inclusief toezeggingen te betrekken, zoals de commissie in 1986 reeds heeft bepaald (zie uitspraak AAC.09).”*

De scheiding tussen de rol van werkgever en die van wetgever komt tot uiting in een aantal elementen die kenmerkend zijn voor het overleg in de publieke sectoren. De belangrijkste daarvan zijn “open en reëel overleg” en het overeenstemmingsvereiste.

In het open en reëel overleg moeten partijen oog hebben voor elkaars belangen, gericht zijn op overeenstemming, en mag de uitkomst niet van tevoren vast staan. Vooral dat laatste is natuurlijk belangrijk. Een minister die zich bindt aan een regeerakkoord waarin de nullijn als kabinetsbeleid is vastgelegd, kan geen open en reëel overleg voeren. Het overeenstemmingsvereiste leidt ertoe dat een minister niet eenzijdig ambtelijke arbeidsvoorwaarden kan bepalen, daarvoor is een akkoord met de bonden noodzakelijk. De simpele vraag is: Waarom staat die nullijn dan in

een regeerakkoord? Is dat weldoordacht politiek strategisch beleid? Of is het gebrek aan kennis van en belangstelling voor de afspraken die over het arbeidsvoorwaardenoverleg gemaakt zijn? *Het lijkt niet erg waarschijnlijk dat, bijvoorbeeld, een nieuwe minister van Veiligheid & Justitie gekozen wordt mede met het oog op hoe hij invulling gaat geven aan zijn werkgeversrol richting ruim 50.000 politieambtenaren.*

Dat gebrek aan kennis en/of belangstelling maakt ook dat er veel verkiezingsprogramma's zijn waarin precies bepaald wordt hoeveel ambtenaren er de komende jaren ontslagen moeten worden (20.000! Nee 30.000!) en hoeveel er de komende jaren op ambtenaren bezuinigd moet worden (2 miljard! Nee, 4 miljard!). Het is een aantrekkelijk onderwerp voor de politiek, dat kennelijk stemmers op moet leveren.

Het siert iedereen, dus ook de vakbonden, om zelf ook in de spiegel te kijken. Ruud Kuin, vicevoorzitter van de FNV, stelde op 17 maart dat als de vakbonden sterk zou zijn, het land te klein zou zijn bij vijf jaar nullijn. Hoe komt het dat ambtenaren niet op de barricaden staan als het vijf jaar lang! niet lukt een cao af te sluiten? Naast de redenen die gelden voor iedere vakbond in de hele wereld, gelden er voor ambtenaren in Nederland wellicht twee in het bijzonder:

In de eerste plaats is de organisatiegraad relatief hoog. Die schommelt van zo'n 25 tot 30% in de rijkssector tot wel 80% bij Defensie en Politie. Tegelijkertijd brengt het karakter van de publieke sector met zich mee dat het overleg op sectorniveau zeer sterk geregeld en vastgelegd is. De cao's schrijven voor dat er overlegd moet worden, met welke centrales, hoe vaak, waarover, wanneer er overeenstemming is, hoe arbitrage verloopt et cetera. Het is allemaal vastgelegd in ministeriële regelingen, verordeningen en besluiten. In die zin hoeft er weinig afgedwongen te worden en kan er ook veel geregeld worden. Het vakbondslidmaatschap is daarmee voor de leden een rustig bezit. Het is aan de bonden om binnen die (over-)gereguleerde structuur wegen te vinden om leden meer en beter te betrekken bij het overleg.

Ten tweede zal ook de wijze waarop "ambtenaarschap" wordt ingevuld een rol spelen. Veel ambtenaren hebben het gevoel dat zij niet vooraan, zelfs niet ergens halverwege, mogen staan als het gaat om goede arbeidsvoorwaarden. Zij werken immers voor de publieke zaak en ze hebben het eigenlijk toch al goed. Protesteren tegen de politieke werkgever, die immers democratisch besloten heeft dat zij er niets bij krijgen, lijkt erg moeilijk en misschien wel in strijd met hun ambtelijke loyaliteitsplicht.

---

Eén van de gevolgen daarvan is dat de discussie tussen de overlegpartners zich jarenlang beperkt heeft tot een discussie over (het uitblijven van) loonsverhoging. Andere en minstens net zo belangrijke onderwerpen als kwaliteit van werk en van de publieke dienstverlening bleven daardoor jarenlang onderbelicht.

Waar het in de marktsector volkomen normaal is om over wetsvoorstellen advies te vragen aan de Stichting van de Arbeid, waarin werknemers en werkgevers vertegenwoordigd zijn, is dat in de publieke sector een heikel punt. De Raad voor het Overheidspersoneel, zeg maar de publieke StAR, komt nooit bij elkaar voor overleg. Er wordt wel advies gevraagd, maar steevast laten werkgevers weten geen behoefte te hebben aan overleg en dienen zij en de vakbonden hun eigen standpunten in. De laatste keer dat de ROP bij elkaar kwam was op verzoek van de FNV in augustus 2015. Het leidde tot rep en roer, want hoe ging dat ook al weer? En het leidde tot een overleg dat in de verste verte niet open en reëel was.

Maar er was tenminste nog overleg. Toen de ambtenarencentrales in 2012 verzochten om ROP-overleg over het initiatiefwetsvoorstel over het afschaffen van de ambtelijke rechtspositie, lieten de publieke werkgevers (VSO) weten daar geen behoefte aan te hebben. Ondanks dat de ROP-regeling overleg met de minister voorschrijft, vond

het niet plaats. En wat de minister van BZK (op dit moment) betreft, vindt het nooit plaats. Hij stelt zich op het standpunt dat hij niet in de ROP hoeft te overleggen omdat hij geen voorstel heeft ingediend, maar leden van de Tweede Kamer dat hebben gedaan en dat dus dit voorstel zonder overleg tot stand gebracht kan worden. Het standpunt van veel partijen in de Tweede Kamer is dat er geen overleg hoeft plaats te vinden omdat zij, en niet de bonden, over wetgeving gaan. Inmiddels mag het standpunt van de ambtenarencentrales daarover bekend verondersteld worden.

Maar los daarvan, is het ook niet de normale gang van zaken. Niet alleen wetsvoorstellen, maar ook initiatiefvoorstellen worden voor advies voorgelegd aan de StAR, denk bijvoorbeeld aan het voorstel over het Huis voor Klokkeluiders. Het initiatiefvoorstel Flexibel Werken werd gewoon voorgelegd aan de StAR én aan de ROP.

Het is opmerkelijk dat, ondanks het bij de invoering van het sectorenmodel in de jaren tachtig uitgesproken voornemen van “zo marktconform mogelijk” onderhandelen (zie ook de hierboven geciteerde AAC-uitspraak), het nog steeds niet gelukt is daarvoor een proces te ontwikkelen waarin alle spelers (wetgever, werkgever en werknemers) zich kunnen vinden.

---

Het initiatiefvoorstel Normalisatie bevat geen reflectie op de verhouding “politiek en overheids-werkgeverschap”. Het gaat ook niet in op de wijze waarop het overlegstelsel bij de overheid in de toekomst vorm moet krijgen. Dat is jammer, want ook ná een eventuele normalisatie zal er sprake zijn van een (zekere) vermenging van wetgever- en werkgeverschap. En hoe ga je daar dan mee om in “genormaliseerde” verhoudingen? Het is daarom goed dat de regering aan de commissie Borstlap gevraagd heeft hierover advies uit te brengen.

Het advies van de Werkgroep normalisatie rechtspositie overheidspersoneel is gericht op “hoe verder nadat normalisatie is aangenomen in de Eerste Kamer?”. Het benadrukt het belang van een onderscheiden werkgevers- en wetgeversrol en van de consultatieplicht en biedt daarmee een goed houvast voor verbetering van het overlegstelsel na normalisatie. Maar gezien de perikelen van de afgelopen jaren is het verstandig dit advies hoe dan ook serieus te nemen en te bekijken hoe het overlegstelsel bij de overheid – om in de beeldspraak van Borstlap te blijven - nog maar net haar adolescentie ontgroeid, tot volle bloei kan komen.







## **9. Normalisering: het ontstaan van een derde soort werknemer, de genormaliseerde ambtenaar**

---

*Patrick Fey is voorzitter van CNV Overheid & Publieke Diensten en schrijft op persoonlijke titel.*

De behandeling van het wetsvoorstel normalisering is een proces van lange adem. Het initiatief-wetsvoorstel is al ingediend in 2010 en in 2014 aangenomen door de Tweede Kamer. Pas anderhalf jaar later heeft de Eerste Kamer het voorstel behandeld. Momenteel is het wetsvoorstel nog altijd onder de hamer.

### **GRONDIGE ONDERHOUDSBEURT**

Het wetsvoorstel verandert de positie van de ambtenaar en het overlegstelsel ingrijpend. Maar de sociale partners zijn niet betrokken bij het wetsvoorstel, zoals dat nu wel gebeurt bij de Wet normering topinkomens (WNT III). Daardoor is de indruk van bijbedoelingen versterkt. Hiervoor waren al aanwijzingen toen er openlijk gesproken werd over het sneller en gemakkelijker kunnen ontslaan van ambtenaren. Tegelijk is het goed dat met dit wetsvoorstel de arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector gespreksonderwerp is geworden voor sociale partners en wetenschappers. Dat werd ook tijd, een kwart eeuw na invoering van het sectorenmodel. Kunnen wij het aan, een grondige onderhoudsbeurt en gericht op het oplossen van knelpunten en niet op het versterken van de eigen positie?

De maatschappij en arbeidsmarkt zijn de afgelopen 25 jaar enorm veranderd, denk alleen al aan de opkomst van internet en mobiele telefonie. Dit geldt ook voor de arbeidsvoorwaarden, sociale

---

zekerheid, de functie-eisen en organisaties. Het open en reëel overleg en het overeenstemmingsvereiste zijn belangrijke begrippen geworden. Bij de rechtspositieregelingen zijn verschillende overheidssectoren hun eigen weg gegaan en de arbeidsvoorwaarden meer op maat gesneden.

### **DERDE SOORT WERKNEMER**

Het proces van normalisering is al lang bezig, vooral in de sociale zekerheid, de medezeggenschap, het pensioen en het overleg. Voltooit normalisering van de ambtelijke status met het initiatiefwetsvoorstel deze zaak? Nee, dat zeker niet. Dit staat nog los van de vraag of de Eerste Kamer de wetgeving afrondt of een volgend kabinet ermee verder gaat. Het wetsvoorstel schaft de status niet af, maar beperkt deze voor de werkenden bij de overheid en in het onderwijs. Hele sectoren met alle functiegroepen blijven de ambtelijke rechtspositie houden. Het duale stelsel van arbeidsrecht blijft bestaan. Net als tal van bijzondere bepalingen die noodzakelijk worden geacht voor genormaliseerd overheidspersoneel, zoals het primaat van de politiek in de medezeggenschap, de beperking van de grondrechten en het eigen risicodragerschap voor de WW. Zo ontstaat eerder een “derde soort” werknemer: tussen de normale werknemer en de ambtenaar in krijgen we mogelijk de genormaliseerde ambtenaar. In de praktijk zit niemand daar op te wachten. Ook is het de vraag of normalisatie wel kosten bespaart. Wel is

duidelijk dat het een langdurige operatie wordt en de invoering minstens twee jaar in beslag neemt.

### **ONDERSCHIEDEND WERK**

Daarnaast hebben kabinet en parlement nog een andere agenda, waarin juist het bijzondere van de overheidswerknemer wordt erkend. Neem de Wet normering topinkomens die nu voor alle werknemers moet gaan gelden, en waarbij de minister doorwerking in het loongebouw erkent (zie de memorie van toelichting). Of de plannen voor de wettelijke verankering van de ambtelijke kernwaarden en het ambtelijk vakmanschap. Deze stukken sommen overtuigend op wat werken voor de publieke zaak onderscheidt van het werk buiten de publieke sector. Zoals het maatschappelijke doel van de organisaties, de integere en onpartijdige relaties met de burger, de loyaliteit naar het bestuur en een sober en doelmatig gebruik van publieke middelen. En daar komen misschien nog transparantie en sterke communicatie bij.

### **ECHT OVERLEG**

De vraag welk probleem normalisering nu oplost, verdient een beter antwoord. Laten we vijftientig jaar na de sectoralisatie de blik niet vernauwen. Waarom is het overleg in de publieke sectoren, daar waar het de eigen cao of organisatie overtreft, al jarenlang verdord tot een loopgravengevecht over pensioen? Al tijden is er geen serieus en inhoudelijk debat tussen werkgevers en

---

werknemers over bredere, overstijgende, thema's. En dat terwijl het werk en de uitdaging voor werkgevers en de positie en loopbaan van werkenden verandert. Neem de vergrijzing van het personeelsbestand en de gebrekkige in- en doorstroom, het strategisch personeelsbeleid, de opgave om soepel te schakelen naar een kleinere overheid of de digitalisering en robotisering. Allemaal onderwerpen waar collectieve afspraken dienstbaar aan kunnen zijn.

En er zijn onderwerpen die voor de publieke sectoren afwijkende kenmerken vertonen. Zoals de effecten van de flexibilisering van de arbeidsmarkt, agressie in de publieke dienstverlening, de inzet van werkzoekenden met een arbeidsbeperking, minder uitstroom naar de sociale zekerheid dan vanuit de marktsectoren en het (vaak) hogere opleidingsniveau en de relatief grote behoefte aan hoger opgeleid personeel. Is het niet tijd daar gestructureerd en met echte bevoegdheden overleg over te voeren? De STAR en SER kunnen dat lang niet altijd. De rapporten van Hans Borstlap en Wim van de Donk wijzen daar terecht op.

## **DURF**

De belangen van betrokkenen en de samenleving zijn te groot om zaken nog langer op zijn beloop te laten. Er is initiatief nodig, om niet te zeggen durf en een uitgestoken hand. Werknemers moeten veranderingen in de sociale zekerheid,

de arbeidswetgeving, het pensioen en de arbeidsmarkt niet meteen als verliesdossiers zien. Werkgevers moeten de diepe verdeeldheid tussen de drie blokken onderwijs, kabinet en decentrale overheden, doorbreken, en de rollen van wetgever en werkgever tussen en zelfs binnen werkgeversgeledingen scheiden. Een beetje oplappen hier en daar is geen optie. Uiteraard pleiten de vakbonden bij deze verbetering van de arbeidsverhoudingen voor toepassing van internationaal arbeidsrecht en een minder politiek bepaalde financiering van arbeidsvoorwaarden.

## **STAP VOORWAARTS**

De arbeidsverhoudingen in de publieke sector verdienen een stap voorwaarts en vernieuwing waar werkenden en samenleving mee vooruit kunnen. De crux ligt in mijn ogen bij het recht doen aan de bijzondere positie van de overheidswerknemer en de bijzondere aard van de overheidsorganisatie, en tegelijk bij het minder politiek maken van het overlegstelsel. Niet omdat goed overleg nu eenmaal moet, maar omdat, zoals Hans Borstlap het op 17 maart kernachtig verwoordde, het noodzakelijk is voor een effectief overheidsbeleid. In zijn woorden beluister ik ook met instemming dat we het overleg niet moeten zien als een doel op zich, maar als een dienst aan de medewerkers die zich inzetten voor de publieke zaak.







## **10. Buitengewoon normaal: ambtenaar of overheidswerknemer, wat maakt 't uit?**

---

*Corné van de Sanden, Jan Kenter en Adri Stet zijn beleidsmedewerkers in dienst van de directie Ambtenaar en Organisatie van het ministerie van BZK. Zij hebben dit artikel op persoonlijke titel geschreven.*

Na invoering van het initiatiefwetsvoorstel ‘normalisering rechtspositie ambtenaren’ gaat het cao-systeem van de marktsector ook gelden voor de publieke sector. De verwachting is niet dat dit leidt tot wezenlijk ander arbeidsvoorwaarden-overleg in de sectoren. Het is eerder een stap verder op een weg die al meer dan dertig jaar geleden is ingeslagen; een nieuwe paragraaf in een lopend hoofdstuk, niet een totaal nieuw hoofdstuk.

Zoals de Werkgroep normalisatie rechtspositie overheidspersoneel heeft uiteengezet, verandert de normalisering niets aan de wijze waarop de arbeidsvoorwaardenruimte wordt bepaald en de rol die de (begrotings)wetgever daarbij speelt. Ministers blijven voor de Tweede Kamer aanspreekbaar op de uitkomsten van de arbeidsvoorwaardenvorming, zeker wat de kabinetssectoren betreft.

Van de overheid als werkgever mag nog steeds voorbeeldgedrag worden verwacht. Het past echter niet bij genormaliseerde verhoudingen om die voorbeeldrol zonder meer en zonder voorafgaand overleg, op een wijze die vergelijkbaar is met het overleg met de marktsector, aan (zelfstandige) overheidswerkgevers op te leggen. Op dat laatste vlak doet zich wel een principieel alsook praktisch probleem voor.

In 1993 werd namelijk besloten het centrale overleg over ambtenarenzaken terug te dringen ten gunste van sectoraal arbeidsvoorwaardenoverleg, maar in de praktijk is het centrale overleg (nagenoeg) totaal weggevallen. De functie van de ROP als gremium voor coördinatie tussen en over sectoren en als gremium voor periodiek overleg tussen kabinet en sociale partners is, zo kan worden geconstateerd, niet van de grond gekomen. Alleen de Pensioenkamer van de ROP fungeert. Het niet functioneren van de ROP heeft ermee te maken dat:

- bijna alle onderwerpen op het vlak van arbeidsvoorwaardenvorming zijn (door)gedecentraliseerd, waardoor geen onderwerpen (behalve het pensioenoverleg) voor centraal overleg overbleven;
- bij de kabinetssectoren (Rijk, Politie, Defensie en Rechterlijke macht), als lid van het VSO en als lid van de ROP, sprake is van een onvermijdelijke vermenging van de werkgeversrol met de wetgeversrol, waardoor zij in het VSO en in de ROP geen afstand kunnen nemen van door het kabinet ingenomen posities en keuzes;
- drie van de vier ambtenarencentrales aangesloten zijn bij de centrale organisaties van werknemers in de SER en de StvdA, waardoor zij geen uitspraken konden of wilden doen in ROPverband voordat de SER of de StvdA standpunten hadden ingenomen.

Dit zijn weeffouten die niet zijn voorzien in de oorspronkelijke afspraken. Ook later, nadat ze naar boven waren gekomen, hebben ze niet tot aanpassing geleid. In zekere zin doordat daar bij de verschillende partijen geen grote belangstelling voor bestond, maar ook omdat er (zoals bleek bij de evaluatie van 2008) geen gezamenlijk draagvlak was voor een alternatieve opzet van het overlegstelsel.

Zoals gezegd zal na invoering van het initiatiefwetsvoorstel 'normalisering rechtspositie ambtenaren' het cao-systeem van de marktsector gaan gelden voor de publieke sector. Daardoor wordt de zelfstandigheid van de niet-kabinetssectoren ten opzichte van het kabinet nog groter dan die nu al is. Bij de niet-kabinetssectoren is geen natuurlijke neiging om tussen en over de sectoren heen te coördineren en ook niet om over bovensectorale thema's bovensectoraal overleg met het kabinet te willen voeren. De niet-kabinetssectoren zijn voornamelijk georiënteerd op het overlegstelsel zoals in de marktsector bestaat en zij zoeken actief aansluiting bij SER en StvdA.

Het is wel zeer de vraag of de niet-kabinetssectoren zich ooit met een eigen plek kunnen aansluiten bij de SER of de StvdA, of bij de centrale werkgeversorganisaties van die gremia zoals VNO-NCW. De decentralisatie van steeds meer rijksbeleid versterkt de rol van de decentrale

---

overheden als overheid ('wetgever'). Wellicht hebben de onderwijswerkgevers meer kans om als werkgeverspartij tot het sociale overleg van de marktsector te worden toegelaten. Tot op heden is er bij de onderwijswerkgevers weinig animo om zich in één werkgeversvereniging voor het gehele onderwijs te verenigen.

De bevolking ziet de overheid als een geheel, maar het model van afzonderlijke overheids- en onderwijssectoren maakt dat sectorwerkgevers vooral belang hebben bij de positie van de eigen sector, in plaats van de gemeenschappelijke positie. De ratio van dat model zit in de diversiteit van de sectoren en personeelspopulatie en het beoogde maatwerk dat hiervoor geleverd zou moeten worden. Coördinatie en cohesie zijn daardoor geen vanzelfsprekendheid.

De Werkgroep normalisatie rechtspositie overheidspersoneel heeft vastgesteld dat het kabinet geen sociaal overleg heeft gevoerd of voert met de overheidswerkgevers. Dat geen overleg plaatsvond is achteraf bezien onwenselijk, maar er is op dit moment ook geen geschikt, werkend en werkbaar gremium voor dergelijk overleg. De weeffouten in de ROP hebben op dit vlak een lacune doen of laten ontstaan op het vlak van sociaal overleg in de publieke sector. Dus met welk vertegenwoordigend orgaan zou het kabinet tot zaken moeten komen?

De oproepen van Borstlap en Van de Donk, om deze lacune onder ogen te zien en in een tripartiete setting van kabinet, (zelfstandige) overheidswerkgevers en (vakbonden of centrales van) overheidswerknemers invulling te geven aan vernieuwing en verbetering van het overlegstelsel, konden dan ook niet op een beter moment komen.





# **11. Normalisering: een nieuwe balans in arbeidsvoorwaardenvorming**

---

*Grada Lautenbach is plaatsvervangend directeur Ambtenaar en Organisatie, tevens hoofd Arbeidsvoorwaarden en Pensioen van het ministerie van BZK en schrijft op persoonlijke titel.*

## **“BIJZONDER OF NIET – NAAR EEN BETERE BALANS IN ARBEIDSVOORWAARDENVORMING”**

In Nederland zijn de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren geregeld onderwerp van verhit debat. In de samenleving, maar ook in het parlement. Daarbij gaat het veelal over beelden: worden ambtenaren niet onnodig in de watten gelegd? Verdienen ze niet te veel? Maar ook over de vraag of het kabinet als werkgever wel voldoende het goede voorbeeld geeft van wat ze als beleidsmaker nastreeft, bijvoorbeeld het creëren van meer extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking dan van de markt wordt gevraagd.

Het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werkgevers en werknemers in de publieke sector ligt onder een vergrootglas. En de beelden die daarbij opdoemen zijn geregeld aanleiding voor politiek debat en politieke interventie. De werkgroep ‘Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel’ onder voorzitterschap van Hans Borstlap heeft de samenloop van de zogenaamde wetgevers- en werkgeversrol binnen het kabinet geanalyseerd en becommentarieerd. Dat betekent niet dat politieke interventies het alleenrecht zijn van het kabinet; ook van vakbondszijde wordt soms een beroep op het parlement gedaan om de eigen belangen of positie in het arbeidsvoorwaardenoverleg in een sector te versterken.



Het gevolg van deze combinatie van overleg tussen sociale partners en politieke sturing hebben we de afgelopen jaren gezien: moeizame en soms chaotische cao- en pensioenonderhandelingen, met gefragmenteerde, niet altijd consistente politieke interventies, impasses en wellicht ook voor alle partijen suboptimale resultaten. Onderwijssectoren en – in mindere mate – decentrale overheden zijn ongewild in dit spel betrokken; dat levert spanningen op. Ook alle onderwijssectoren sluiten inmiddels zelfstandig cao's, en met de toegenomen verzelfstandiging van het openbaar onderwijs voelen zij zich steeds minder 'overheid'. Een interessante vraag is overigens of gemeenten met hun beleidsverantwoordelijkheid na de grote decentralisaties ook meer last gaan krijgen van de samenloop van de werkgevers- en de wetgeversrol, of dat zij daar in de praktijk goede oplossingen voor weten te vinden.

Voor het nationale niveau geldt in elk geval dat het debat over een meer 'normaal' arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector de facto een debat is over de vraag hoe daarin om te gaan met de rol en verantwoordelijkheid van de wetgever en de politiek.

Voor het denken over een meer genormaliseerd stelsel is het van belang rekening te houden met de punten waarop de arbeidsvoorwaardenvorming

bij overheid en onderwijs zich feitelijk onderscheidt van de markt:

1. Arbeidsvoorwaarden van overheid en onderwijs worden gefinancierd uit de rijksbegroting, uit publieke middelen. Voor de rijksoverheid, politie, defensie en rechterlijke macht geldt dat apparaatskosten aparte begrotingsposten zijn; met bijbehorende besluitvormingsregels en budgetrecht van het parlement.
2. Alle overheids- en onderwijsorganisaties zijn via de Wet privatisering Abp verplicht aangesloten bij de Abp-pensioenregeling met bijbehorende overlegregels; in de zogenaamde Pensioenkamer is een zeer complex speelveld ontstaan.
3. Overheids- en onderwijsorganisaties zijn eigen risicodragers voor de WW; dat heeft invloed op de mogelijkheden de overheidsorganisatie aan te passen. Het zoveel mogelijk herplaatsen van de (langst)zittende werknemers is niet alleen een kwestie van goed werkgeverschap, maar ook een financiële noodzaak.
4. Wanneer de ambtelijke rechtspositie met het aannemen van het initiatiefwetsvoorstel zou normaliseren hoeft dat strikt juridisch geredeneerd niet te leiden tot fundamenteel ander arbeidsvoorwaardenoverleg. Ook op dit moment is immers open en reëel overleg en overeenstemming nodig, en ook na normalisering blijft kabinet werkgever én wetgever. Maar norma-

---

lisering verplicht op zijn minst moreel om het huidige stelsel tegen het licht te houden.

Depolitiseren van de ambtelijke arbeidsvoorwaardenvorming zoals in het Zweedse model lijkt een vanzelfsprekend alternatief, maar heeft in de Nederlandse politieke context en cultuur vooralsnog weinig kans van slagen. We zullen voorlopig rekening moeten houden met het primaat van de politiek die op de inhoud en kosten van ambtelijke arbeidsvoorwaarden wil kunnen sturen en bewindslieden die ook over hun staatsrechtelijke werkgeversrol verantwoording af moeten leggen. Een 'gewone werkgever' zal het kabinet óók na normalisering van de ambtelijke rechtspositie niet worden.

Tegelijkertijd is duidelijk dat ruimte om te kunnen onderhandelen onontbeerlijk is om akkoorden te sluiten, en zonder akkoorden komen ook de door de politiek gewenste resultaten niet tot stand. Want in die zin is er ook in de publieke sector al lang sprake van normale cao's.

- Het is in het belang van alle partijen – en niet in laatste plaats van het kabinet zelf – om, rekening houdend met de 'bijzonderheid' van het kabinet als werkgever, het proces van arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector te verbeteren. Dat is in elk geval mogelijk langs onderstaande lijnen:

- concentreer de politieke sturing op één moment voorafgaand aan de onderhandelingen in de vorm van budgettaire en inhoudelijke kaders, zodat daarna 'normaal' open en reëel overleg tussen sociale partners kan plaatsvinden. Voorwaarde is dat de politiek realistisch moet zijn: over arbeidsvoorwaarden moet worden onderhandeld, een kader moet genoeg ruimte geven om een uitruil mogelijk te maken;
- weeg bij het vaststellen van die kaders de bedrijfsvoeringsbelangen expliciet mee; zorg er daarbij voor dat de effecten en de kosten van een voorbeeldrol goed in kaart zijn gebracht;
- bezie steeds in hoeverre het gewenst is dat onderwijssectoren en decentrale overheden eenzelfde koers varen als de kabinetssectoren, en houd er rekening mee dat de werkgevers in deze sectoren niet vanzelfsprekend gebonden zijn aan afspraken die het kabinet met de sociale partners in de STAR maakt; als die binding wel gewenst is, dan zullen zij op de een of andere manier als partij in het proces betrokken moeten worden;
- bezie hoe de complexiteit van de pensioenonderhandelingen kan worden verkleind en in de pensioenregeling meer recht kan worden gedaan aan de diversiteit van de overheids- en onderwijssectoren, waardoor in de sectoren in samenhang over pensioenen en andere arbeidsvoorwaarden kan worden gesproken.

---

Concluderend: in de publieke sector is een betere balans tussen politieke sturing en ‘normaal’ arbeidsvoorwaardenoverleg nodig én mogelijk. Het actuele debat over de normalisering van de ambtelijke rechtspositie is een aanleiding en stimulans daarin stappen te zetten, maar de urgentie is er ook zonder dat. Wanneer in het proces een herkenbare, maar ingekaderde plek voor politieke sturing (als wetgever en beleidsmaker) wordt gecreëerd, kan dat een belangrijke bijdrage leveren aan verbetering van de verhoudingen tussen sociale partners in de publieke sector. En daarvan profiteren alle partijen, in het bijzonder ook het kabinet in zijn werkgeversrol.



## **12. De ambtenaren, het loonoverleg en de ILO: ofwel het pettenprobleem**

---

Paul van der Heijden is Hoogleraar internationaal arbeidsrecht aan de Universiteit Leiden en voorzitter Bestuur Leerstoelen CAOP.

Van oudsher staat het cao-overleg van de ambtenarenbonden met de werkgever onder spanning, doordat de werkgever ook en tegelijkertijd (een deel van de) wetgever is. Beide functies, werkgever en wetgever, moeten uiteraard zo veel mogelijk gescheiden blijven. De praktijk leert echter dat deze wijsheid niet alle kabinetten is gegeven.

Maar al te vaak worden budgettaire problemen van het kabinet mee-opgelost door te 'spelen' met de lonen of pensioenen van ambtenaren. Dat spelen betekent doorgaans dat de ambtenarenlonen worden bevroren, of gematigd in tijden van financiële krapte bij de overheid. Dat gegeven blijft altijd als een graat steken in de keel van veel 'overheidsdienaren' en hun vakbonden.

De vraag is of dat spelen zomaar kan. En hoe het zich verhoudt tot internationale verplichtingen die Nederland heeft als lid van de ILO (*International Labour Organisation*, een tripartite internationale institutie sinds 1919, thans lid van de VN-familie, producent van internationale verdragen op het gebied van werk). Hoe ziet de ILO eigenlijk collectieve arbeidsvoorwaardenvorming?

### **AFBLIJVEN**

Wel, dat zit voor de private sector als volgt. Volgens de ILO-verdragen 87 en 98 is collectieve arbeidsvoorwaardenvorming een zaak van

werkgevers en werknemers die in vrij overleg tot collectieve of individuele arbeidsvoorwaarden komen. Daarvoor is wat betreft de collectieve arbeidsvoorwaarden vakbondsvrijheid onontbeerlijk (Verdrag 87) alsook het recht van die vakbonden om over cao's te onderhandelen (Verdrag 98). Bij die onderhandelingen is geen plaats voor de overheid, zij moet met haar handen van die onderhandelingen afblijven. Zij mag een minimum stellen, via de Wet op het minimumloon, en, wellicht, een maximum via de Wet normering topinkomens, maar dat is het dan wel. Tussen die boven- en benedengrens moeten partijen vrij kunnen onderhandelen.

### UITZONDERLIJKE SITUATIES

In Nederland heeft de overheid daar altijd moeite mee gehad en dat heeft soms tot interventie van de ILO geleid. Wij kennen een Wet op de loonvorming (WLV), die de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de bevoegdheid geeft in te grijpen in de vrije loonvorming. Wie nu artikel 10 van de WLV leest, ziet al direct dat dit een tekst is waar veel aan is gesleuteld. Dat klopt ook. Onder invloed van de ILO is de bevoegdheid van de minister om in te grijpen in de vrije loonvorming in de loop der jaren zwaar ingeperkt. Ook is artikel 10 WLV verschillende malen ingrijpend gewijzigd ten faveure van de vrijheid van onderhandelen zonder overheidsingrepen, zoals het bevriezen van de lonen in de private sector. Die neiging tot

ingrijpen door de minister is groot als de lonen van de ambtenaren en de hoogte van de uitkeringen zijn gekoppeld aan de lonen van de marktsector. Het huidige artikel 10 van de WLV (zie kader) laat die mogelijkheid van ingrijpen in de lonen van de marktsector door de minister alleen open in zeer uitzonderlijke situaties, bijvoorbeeld een energiecrisis of een oorlog elders met grote gevolgen voor ons land. Dergelijke loonmaatregelen zijn sinds de jaren '90, toen artikel 10 WLV (zie kader) zijn huidige tekst kreeg, dan ook niet meer voorgekomen. Duidelijk is dat collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de private sector een zaak van sociale partners is, en uitdrukkelijk niet van de overheid.

### APART ILO-VERDRAG

Voor de mensen die werkzaam zijn bij de overheid ligt dat anders. Voor hen geldt een apart ILO-verdrag, 151, dat de overheid meer vrijheid geeft dan in de marktsector. Wel moet er ook in de overheidssector vakbondsvorming mogelijk zijn en moet collectief arbeidsvoorwaardenoverleg worden bevorderd (Verdrag 154). Maar de Verdragen 87 en 98, die voor zo'n sterke positie voor het vrije collectieve overleg tussen sociale partners zorgen, gelden niet voor de overheid als wetgever van de publieke sector.

Het mooie van de normalisatie zou dan ook zijn, vanuit het oogpunt van het systeem van echt vrije

---

loonvorming, dat ambtenaren ook wat betreft hun loonvorming ‘gewone’ mensen worden, van wie de lonen en andere arbeidsvoorwaarden in vrije onderhandelingen zonder bemoeienis van de wetgever tot stand komen. De normalisatie, zoals die nu voorzien is blijktens het wetsvoorstel dat bij de Eerste Kamer ligt, betekent immers dat ambtenaren werknemers worden naar burgerlijk recht en dat daarom de ILO-verdragen 87 en 98 gaan gelden, en niet meer 151. (Even afgezien van de medewerkers bij politie, justitie en defensie).

## ACHTERHAALD

Naar mijn opvatting zou dit een zegen zijn. De bestaande ongelijkheid tussen de marktsector en de overheidssector als het gaat om overheidsingrijpen in de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming, is een achterhaalde en overleefde dichotomie. Onderhandelingen over collectieve arbeidsvoorwaarden vallen in het domein van de sociale partners; de overheid dient dat als wetgever te bevorderen, zo wil het internationale recht van de ILO. Ook als het om overheidswerknemers gaat, moet de overheid als werkgever onderhandelen met de bonden, en niet dan bij hoogste uitzondering (zie de WLV) de mede-wetgeverspet opzetten. Iedere keer opnieuw blijkt bij financiële spanning op de lijn hoe moeilijk dat is voor een minister die uiteindelijk politiek verantwoordelijk is.

De normalisering van de ambtelijke dienstbetrekking is een moeizaam politiek dossier gebleken. Het is maar zeer de vraag of het nu bij de Eerste Kamer liggende wetsvoorstel ooit het Staatsblad zal halen. Dat is een betreurenswaardige zaak. Een van de onderliggende oorzaken is dat niet voldoende is doorgedrongen tot onze politici hoezeer de ‘pettenproblematiek’ de goede arbeidsverhoudingen bij de overheid verstoort. Door opportunistisch te blijven en voortdurend van pet te wisselen en te willen blijven wisselen, draagt de overheid niet bij aan het in stand houden van ons collectieve arbeidsvoorwaardenvormingssysteem. We leven inmiddels in de 21<sup>e</sup> eeuw, het wordt tijd om de wetgeverspet diep in de achterste lade te leggen en overheidsmedewerkers net zo te behandelen als gewone medewerkers.



## **ARTIKEL 10 WLV**

- 1. Onze Minister kan, indien naar zijn oordeel een zich plotseling voordoende noodsituatie van de nationale economie, veroorzaakt door één of meer schoksgewijze optredende externe factoren, het nemen van maatregelen ten aanzien van het peil van de loonkosten vereist, algemene regelen vaststellen betreffende lonen en andere op geld waardeerbare arbeidsvoorwaarden.*
- 2. Een regeling op grond van het eerste lid dient gepaard te gaan met de aankondiging van andere maatregelen welke in verband met het zich voordoen van de aldaar bedoelde noodsituatie vereist zijn. Voorts dient, indien een regeling op grond van het eerste lid wordt vastgesteld, voorzien te worden in een adequate bescherming van de levensstandaard van de werknemers.*
- 3. Het tijdvak waarvoor een krachtens het eerste lid genomen besluit geldt omvat een bij het besluit vast te stellen periode die niet langer is dan zes maanden. Deze periode kan één maal worden verlengd met een termijn van ten hoogste zes maanden.*
- 4. Onze Minister kan vrijstelling, of, op verzoek, ontheffing verlenen van de krachtens het eerste lid gestelde regelen. Een vrijstelling of ontheffing kan onder beperkingen worden verleend en daaraan kunnen voorschriften worden verbonden.*
- 5. Het is de werkgever verboden te handelen in strijd met krachtens het eerste en vierde lid gestelde regelen en voorschriften.*



## **13. Slotbeschouwing: arbeid en arbeidsvoorwaardenoverleg houdt mensen bezig**

---

*Jaap Uijlenbroek is hoogleraar  
Arbeidsverhoudingen Publieke Sector aan de  
Albeda Leerstoel van de Universiteit Leiden/  
CAOP.*

De arbeidsmarkt en de arbeidsverhoudingen houden de gemoederen bezig. Op de arbeidsmarkt zijn grote veranderingen gaande. Bijvoorbeeld de groei van het aantal personen werkzaam in een flexibel construct (als zzp'er, via payrolling of tijdelijk contract), de snelheid waarmee competenties verouderen als gevolg van technologische ontwikkelingen en een voortgaande tweedeling tussen hoog en laag opgeleid. Beleidsmatig is met de invoering van de Wet werk en zekerheid een grote stap gezet. Inmiddels is ook de Verklaring arbeidsrelatie afgeschaft. Als gevolg van de economische crisis was het gedurende langere periode moeizaam om private cao's af te sluiten. Sinds 2015 is het tempo waarin private cao's worden afgesloten weer genormaliseerd.

Na aanneming van het wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren krijgen ambtenaren (niet allemaal, omdat enkele sectoren zijn uitgesloten) een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Daarmee staat de publieke werknemer in juridisch opzicht gewoon op de private arbeidsmarkt, waarmee het in de jaren '80 gestarte normaliseringsproces z'n eindpunt zou hebben bereikt.

## COMPLEXER

Er blijven verschillen bestaan tussen medewerkers in publieke dienst en in private dienst. Om te beginnen blijft er een Ambtenarenwet waarin de eigenheid van het werken voor de publieke dienst vastgelegd is. Waar voor alle werknemers een ondergrens voor loon is vastgelegd in de Wet minimumloon geldt voor publieke werkers ook een maximum met de Wet normering topinkomens. Publieke werknemers werken in politiek gestuurde organisaties, waarmee ook altijd het politiek primaat om de hoek komt kijken. Dat maakt het overleg over de arbeidsvoorwaarden complexer dan in een private setting.

Juist op dit moment, los van het wetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren, verloopt het arbeidsvoorwaardenoverleg in het publieke domein moeizaam. Het advies van de werkgroep Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel geeft dan ook veel aandacht aan het sturingsmodel aan kabinetszijde voor het arbeidsvoorwaardenoverleg. Hoofdpunt daarbij is het uit elkaar halen van de wetgevende en de werkgeversrol van het kabinet. Wim van de Donk stelt terecht dat met het gecombineerd onderhandelen over pensioen en loon resulterend in de loonruimteovereenkomst, een nieuwe realiteit is ontstaan in het publieke domein waar de werkwijzen niet op zijn toegesneden. Hij maakt ook duidelijk dat inhoud (pensioen en loon combineren) en overlegstruc-

tuur niet meer in balans zijn. Tegelijkertijd wordt van kabinetszijde ook nagedacht over de governance voor de publiek gefinancierde pensioengelden<sup>1</sup> en is een discussie gestart over een meer toekomstbestendig pensioenstelsel in Nederland<sup>2</sup>.

## VERANDERINGEN

Waar de publieke arbeidsverhoudingen gekenmerkt worden door stroeve arbeidsverhoudingen, wordt de private zijde gekenmerkt door veel veranderingen. Daar waar sprake is van één arbeidsmarkt (de overheid concurreert met het bedrijfsleven bij het aantrekken van personeel) blijken er toch grote verschillen te bestaan in dynamiek en verhoudingen tussen publiek en privaat.

Met de afschaffing van de eenzijdige aanstelling betreden we eigenlijk een nieuw terrein: hoe zal het toepassen van het private stelsel (dat in verandering is) op het publieke domein uitpakken? Welke effecten zal dat hebben op het handelen van publieke werkgevers en gaat de medewerker zich anders gedragen? Dat is eigenlijk niet onderzocht. De kosten en baten zijn wel onderzocht en laten een grote bandbreedte zien: kosten van €56,6 à €198,2 miljoen (eenmalig) en baten van €6,8 à €23,5 miljoen per jaar<sup>3</sup>. De onzekerheid komt voort uit het gebrek aan inzicht op de mogelijke gedragseffecten. De meest fundamentele vraag, of het openbaar bestuur beter gaat functioneren met deze verandering, is nergens gesteld,

<sup>1</sup> Eenvoud loont, Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de doelmatigheid van pensioengelden in de collectieve sector, Governance werkgeversbelang en kosten/risicoafweging bij ABP, PFZW en PFUWV, Juni 2015.

<sup>2</sup> Kamerstuk 32 043 nr. 325.

<sup>3</sup> Update kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel, Regioplan beleidsonderzoek SEO Economisch onderzoek, Amsterdam, juli 2011. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, pg. iv.

---

laat staan beantwoord. En dat terwijl het besef dat goed bestuur randvoorwaardelijk is voor welvaart en welzijn steeds meer toeneemt blijktens al het onderzoek naar integriteit, de relatie tussen openbaar bestuur en economische groei en 'happiness'.

Er zijn sectoren die momenteel beide systemen - eenzijdige ambtelijke aanstelling en aanstelling naar burgerlijk recht - omvatten, zoals de ambulancesector en het onderwijs. Voor deze sectoren zal de afschaffing van de eenzijdige aanstelling onmiskenbaar een vereenvoudiging zijn. Waar in de dagelijkse praktijk de verschillen tussen beide systemen tot een minimum zijn teruggebracht om de arbeidsvoorwaarden zo gelijk mogelijk te laten zijn, leiden de huidige verschillen in aanstellingen alleen maar tot onnodig gedoe. Dat wegnemen is pure winst.

Voor sectoren die op grotere afstand van het kabinet en daardoor op grotere afstand van het politieke primaat staan, en dus meer eigen onderhandelingsruimte hebben, zal het afschaffen van de eenzijdige aanstelling beperkte consequenties hebben. De eenzijdige aanstelling was in de praktijk minder eenzijdig dan het lijkt (de aanstelling werd van twee kanten gewenst na overleg daarover), maar krijgt nu wel een ander juridisch jasje met een andere procesgang bij ontbinding. De uitkomsten van het arbeidsvoorwaardenoverleg worden niet meer vastgelegd

in een arbeidsvoorwaardenregeling onder de werking van het overeenstemmingsvereiste, maar er komt een cao-akkoord met handtekeningen van de betrokken partijen, dat voorgelegd kan worden aan het ministerie van SZW ter algemeenverbindendverklaring. De samenloop van enerzijds bovenwettelijke afspraken in de oude rechtspositieregelingen (voortkomend uit eerdere overeenstemming tussen werkgevers en bonden) en anderzijds de rechten en plichten uit de WWZ (onder andere de transitievergoeding) kunnen nog voor ingewikkelde cao-onderhandelingen zorgen. Werkgevers zullen iets aan deze samenloop willen doen, terwijl de bonden daar natuurlijk iets voor terug willen hebben.

Voor de kabinetssectoren komt daar nog eens de worsteling tussen de wetgevende rol en de werkgeversrol bij. Het door de werkgroep Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel voorgestelde sturingsmodel (dat door het kabinet is overgenomen) zal zich moeten bewijzen in situaties van financiële druk op de rijksbegroting. Blijft er dan voldoende ruimte over voor de werkgeversrol om onderhandelingen te voeren zonder dat vanuit de wetgeversrol op de uitkomst wordt gestuurd?

---

## OVERLEGSTRUCTUUR AANPASSEN

Ten slotte dient de overlegstructuur aangepast te worden aan de nieuwe realiteit van gecombineerde loon- en pensioenonderhandelingen. Het kabinet heeft in reactie op het advies van Wim van de Donk, de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) als overlegtafel omarmd om samen met de bonden de nieuwe overlegstructuur te ontwikkelen. De ROP heeft de afgelopen jaren een slapend bestaan geleid, omdat er geen onderhandelingsinhoud meer was op centraal niveau: alle arbeidsvoorwaarde-elementen zijn naar de sectortafels overgeheveld, met uitzondering van het pensioen, waarover in de Pensioenkamer centraal wordt onderhandeld. Op de ROP-tafel ligt een grote uitdaging: inhoud (relatie pensioen – loon in structurele zin) en overlegstructuur tegelijkertijd onderwerp van gesprek maken, is complex. Inhoudelijk gaat het over meer decentraal of meer centraal. Meer decentraal is de algemene pensioenregeling opknippen naar de sectoren en daarmee het laatste centrale element overhevelen naar de sectortafels. Of juist de andere kant op werken: centraal loonkaders afspreken (zoals in de loonruimteovereenkomst in relatie tot de pensioenregeling) en daarbinnen aan de decentrale tafel verder laten onderhandelen. In het meer centrale model zal de relatie tussen ROP en Pensioenkamer aanpassing behoeven, omdat de afspraken op de ene tafel moeten worden geëffectueerd op de andere.

De inhoudelijke discussie en de aanpassing van de overlegstructuur zullen allebei plaatsvinden nadat het kabinet het sturingsmodel van de werkgroep Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel heeft overgenomen. Het is interessant om te bezien of en in welke mate het sturingsmodel al in deze gesprekken wordt toegepast.





---

**ISBN 978-94-90171-14-8**

Coördinatie: Loes Spaans

Eindredactie: CAOP

Vormgeving: Paul Pleijs

Opmaak: G3M

© 2016 CAOP, Den Haag

---

# CAOP

**BEZOEKADRES** Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag

**POSTADRES** Postbus 556, 2501 CN Den Haag

**TELEFOON** 070 - 376 57 65

**FAX** 070 - 345 75 28

**INTERNET** [www.caop.nl](http://www.caop.nl)

**E-MAIL** [info@caop.nl](mailto:info@caop.nl)

## INFORMATIE

Voor meer informatie over deze publicatie kunt u contact opnemen met Loes Spaans, telefoon: 070 - 376 57 11, e-mail: [l.spaans@caop.nl](mailto:l.spaans@caop.nl)

# vertrouwd met arbeidszaken

ISBN 978-94-90171-14-8



9 789490 171148 >