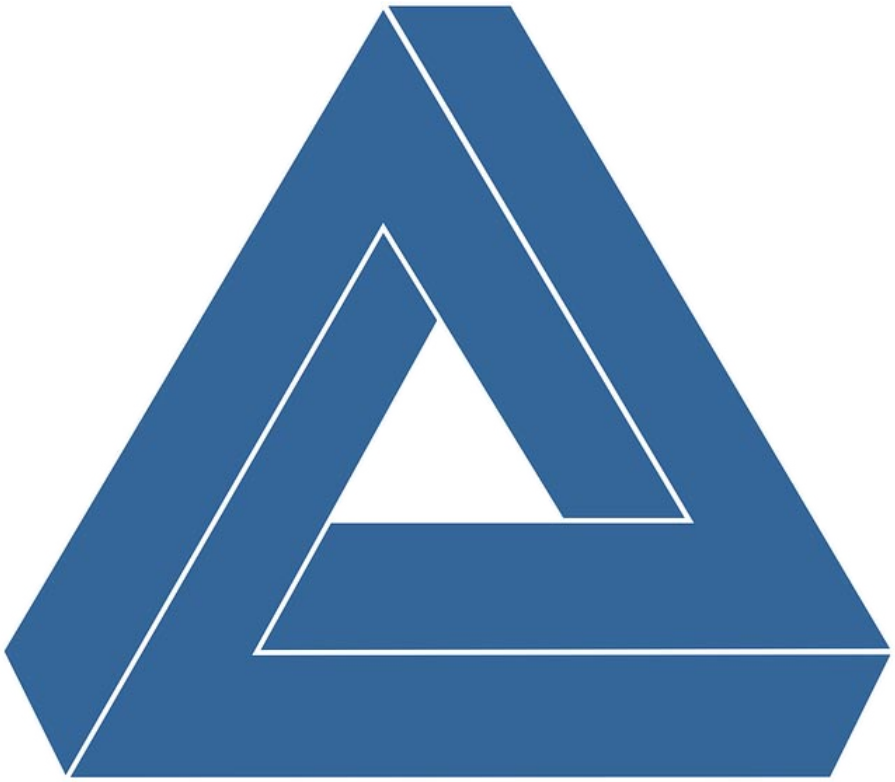


BUITENGEWOON NORMALE STURING

De sturing op de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector vanuit de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren bezien

Advies van de werkgroep 'Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector'

Den Haag, 18 juni 2015

INHOUDSOPGAVE

ADVIES 3
Voorwoord 4
Samenvatting 5
Sturing op arbeidsvoorwaarden bij genormaliseerde verhoudingen in de publieke sector 9

BIJLAGEN 20
A. Beschrijving huidig overlegstelsel publieke sector 21
B. Mijlpalen in het normaliseringsproces 38
C. Normalisering: hoe is het geregeld in de marktsector 39
D. Gevolgen normalisering voor toepassing van internationale verdragen 47
E. Gevolgen van normalisering voor overleg in de publieke sector 52
F. Aandachtspunten bij wetgeving inzake normalisering 56
G. Toetsingscriteria voor open en reëel overleg bij de overheid 59
H. Tekst taakopdracht 60
I. Samenstelling werkgroep 62

ADVIES

VOORWOORD

Het arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector van de afgelopen jaren zal bij weinigen warme gevoelens oproepen. Achtereenvolgende kabinetten zagen zich onder invloed van de financiële crisis genoodzaakt krachtig op de rem te trappen: er is de afgelopen jaren vrijwel geen extra budgettaire ruimte beschikbaar gesteld voor loonontwikkeling. Tegelijkertijd hadden kabinetten wel een ambitieuze moderniseringsagenda voor de ambtelijke rechtspositie en arbeidsvoorwaarden. Werknemersorganisaties hebben deze beleidsinzet ervaren als een onnodige beperking van een reële onderhandelingsruimte in de publieke sector. In de sector rijk is, om een voorbeeld te noemen, het laatste arbeidsvoorwaardenakkoord nu ruim vier jaar geleden (op 31 december 2010) afgelopen, zonder verlenging of vernieuwing.

Het kabinet heeft inmiddels kenbaar gemaakt dat er weer enige budgettaire ruimte beschikbaar is voor aanpassing van de arbeidsvoorwaarden; werknemersorganisaties kijken reikhalzend uit naar reële resultaten voor hun leden na zoveel magere jaren.

Uitgerekend op dit moment verkeert het initiatiefvoorstel “normalisering rechtspositie ambtenaren” in de laatste fase van de parlementaire behandeling. Indien het ook in de Eerste Kamer een meerderheid haalt, dan is het zeer wel denkbaar dat deze wet een overgang zal markeren naar een periode met meer gezamenlijk perspectief en constructief overleg.

De normaliseringswet voert immers, zoals in het rapport wordt uiteengezet, logischerwijze tot het (met name binnen de Rijksoverheid) nadrukkelijk scheiden van de rol als publieke werkgever van de wetgevende rol; daarmee kan beter recht worden gedaan aan specifieke eisen van een effectieve en productieve publieke sector dan de afgelopen jaren mogelijk bleek. Flankerende arbeidsvoorwaarden en een intensieve betrokkenheid van werknemersorganisaties kunnen daarbij moeilijk gemist worden[1]. Er liggen dus kansen om met de implementatie van de normaliseringswet een nieuwe fase in te gaan.

Het rapport kan dan ook als een handreiking worden gezien om deze nieuwe fase in het arbeidsvoorwaardenoverleg voor ambtenaren metterdaad in te gaan. Moge alle betrokkenen de tekenen van deze tijd verstaan en ernaar handelen.

Hans Borstlap,
voorzitter van de werkgroep

[1] De werkgroep heeft de werknemersorganisaties niet geconsulteerd over haar bevindingen, hetgeen wel in de opdracht besloten lag. Reden om dit niet te doen, is het gegeven dat ten tijde van de afronding van de beraadslagingen in de werkgroep het initiatiefwetsvoorstel nog in behandeling was in de Eerste Kamer.

SAMENVATTING

Het kabinet Rutte II heeft advies gevraagd aan een ambtelijke werkgroep onder onafhankelijk voorzitterschap van Hans Borstlap (lid Raad van State). De vraag aan deze werkgroep was om na te gaan op welke wijze het kabinet sturing kan houden op zowel inhoud van arbeidsvoorwaarden als op de organisatie van dat overleg nadat het initiatiefvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren[2] is aanvaard; daarbij rekening houdend met zowel de ambities van het kabinet als de specifieke werkgeversbelangen van de publieke sector[3]. Als genoemd initiatiefwetsvoorstel in werking treedt, vallen ook werknemers in de publieke sector[4] 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*. Daardoor krijgen relevante internationale verdragen inzake het recht op collectief onderhandelen, zoals het 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 klemt temeer, nu het kabinet het openbaar bestuur wil afslanken en tegelijkertijd de publieke dienstverlening wil verbeteren. Dat vereist in combinatie met een - op de lange(re) termijn - krimpend aanbod van werknemers op de arbeidsmarkt om ondersteunende cao-afspraken, alsook om algemene wetgeving en beleid die rekening houden met de belangen van en voorwaarden voor het publiek werkgeverschap.

[2] Kamerstukken 32550.

[3] 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, onderzoekinstellingen 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 in dit advies vergelijkenderwijs meegenomen.

[4] Met uitzondering van de kabinetssectoren Defensie, Politie en Rechterlijke macht; het private arbeidsrecht geldt overigens nu al in het bijzonder onderwijs (ca. 70% van de onderwijsinstellingen).

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[5].

De mate waarin het kabinet invloed heeft op de arbeidsvoorwaarden verschilt per cluster van sectoren. Vanaf de invoering van het zogeheten sectorenmodel in 1993[6] en de daarop volgende 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 zal in het advies recht doen aan deze verschillen tussen de sectoren.

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, in termen van arbeidsvoorwaardenvorming, immers gelijk getrokken 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 verantwoordelijkheid van de bewindspersonen die ook publiek werkgever zijn.
- **Beleidsmatige sturing:** als het kabinet *als wetgever* een bepaalde uitkomst wil voorschrijven, kan dat alleen na consultatie als wetgever van alle betrokken partijen. Publieke en private partijen

[5] Het 'referentiemodel' geeft de werkgevers in de kabinets- en onderwijssectoren ruimte voor een marktconforme loonontwikkeling. 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).

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

bevinden zich immers in dezelfde positie na de normalisering. 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 verantwoordelijk voor het stelsel van respectievelijk het openbaar bestuur, het onderwijs en de volksgezondheid; de minister van BZK, ook vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor sectoroverstijgende werkgeversthema's[7];
- 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, zal het kabinet expliciet de consequenties hiervan afwegen alvorens een besluit te nemen. Hierbij worden binnen het kabinet onderscheiden:
  - de werkgeverministers voor de sectoren Rijk, Politie, Defensie en Rechterlijke macht, en
  - de ministers van BZK en OCW als politiek verantwoordelijk voor het stelsel van het openbaar bestuur, respectievelijk het onderwijs; de minister van BZK, ook vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor sectoroverstijgende werkgeversthema's.

  De werkgeversverenigingen van de onderwijssectoren worden door het kabinet over de voorgenomen afwijking separaat geconsulteerd[8].

  De regie over de budgettaire sturing ligt bij de minister van FIN.

  De uiteindelijke besluitvorming vindt plaats in de voltallige ministerraad.
- Deze consultaties vragen om het **(onder)scheiden van de *werkgeversrol* en de *wetgevende rol*** van de werkgeverministers voor de kabinetssectoren Rijk, Defensie, Politie en Rechterlijke macht. Deze rollen worden nadrukkelijk onderscheiden en gescheiden door een volgtijdelijke invulling van die rollen, waarbij achtereenvolgens de volgende stappen worden 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 hoogambtelijk niveau toevertrouwd kunnen worden;
  - Het kabinet toetst na afloop van de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen als *wetgever* 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: voorafgaande 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.

[7] Zoals de arbeidsmarktpositie van de publieke sector, de eisen aan het ambtenaarschap en de normering van topinkomens in de (semi-) publieke sector.

[8] Afhankelijk van nadere uitwerkingover het sturingsmodel, worden de onderwijswerkgevers geconsulteerd door hetzij de minister van FIN, hetzij de stelselverantwoordelijke minister van OCW.

Overige aanbevelingen

De werkgroep doet verder de volgende aanbevelingen aan het kabinet:

- Leg de nieuwe **spelregels** ten aanzien van de beleidsmatige en budgettaire sturing zoals vervat in dit sturingsmodel (in het bijzonder die ten aanzien van 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 ingesteld is voor het Interdepartementaal beleidsonderzoek "Doelmatigheid pensioengelden collectieve sector".
- Laat de betrokken ministers de **Tweede Kamer** in voorkomende gevallen wijzen op het belang van terughoudendheid vanuit hun rol als medewetgever ten aanzien van zaken die tot het terrein van de sociale partners of van de werkgevers en werknemers in de publieke sector behoren.
- 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.

STURING OP ARBEIDSVOORWAARDEN EN PENSIOENEN BIJ GENORMALISEERDE VERHOUDINGEN IN DE PUBLIEKE SECTOR

1. De opdracht van de werkgroep luidt: ga na "op welke wijze het kabinet sturing kan houden op zowel inhoud van arbeidsvoorwaarden als op de organisatie van dat overleg nadat het initiatief-voorstel normalisering rechtspositie ambtenaren is aanvaard"; daarbij rekening houdend met zowel de ambities van het kabinet als de specifieke werkgeversbelangen. De werkgroep gaat er daarbij vanuit dat het kabinet na aanvaarding door beide kamers van de Staten-Generaal aan het wetsvoorstel contraseign zal verlenen.

2. De werkgroep heeft vastgesteld dat er tussen de sectoren die gezamenlijk de publieke sector vormen[9], relevante verschillen bestaan in de mate waarin die sectoren in beleidsmatig en budgettair opzicht eigen ruimte of vrijheid hebben ten opzichte van het kabinet:

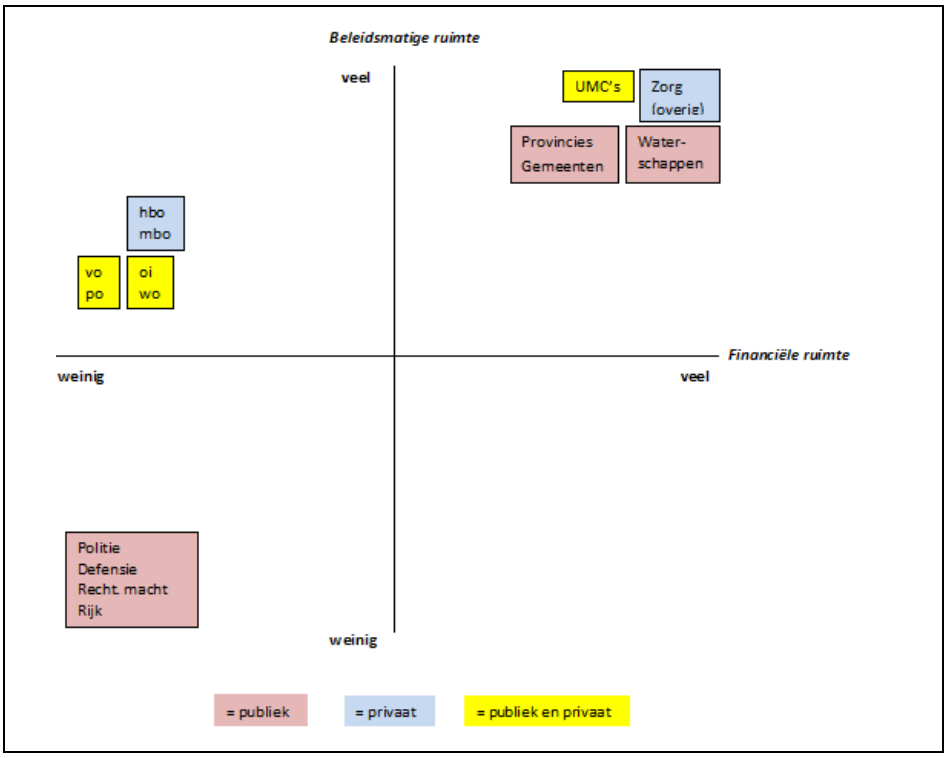
   - De kabinetssectoren (Rijk, Defensie, Politie en Rechterlijke macht) vallen direct en volledig onder het kabinet. Via hun ministers hebben zij directe inbreng bij algemene wetgeving en beleid van het kabinet, maar in de praktijk laten de betrokken ministers de algemene wetgevende belangen veelal zwaarder wegen dan de werkgeversbelangen.
   - De onderwijssectoren zijn vrij in hun eigen arbeidsvoorwaardenbeleid, maar hun loonruimte wordt door het kabinet bepaald via de onderwijsbegroting en het referentiemodel. Zij vallen onder algemene wetgeving en beleid waarover zij meestal niet zijn geconsulteerd[10].
   - De decentrale overheden zijn vrij in hun arbeidsvoorwaardenbeleid en in het bepalen van hun ruimte voor loonontwikkeling, maar vallen eveneens onder algemene wetgeving en beleid waarover zij als werkgevers over het algemeen niet zijn geconsulteerd.

   Het normaliseringswetsvoorstel raakt vele sectoren (te weten de sector Rijk, de decentrale overheden en het openbaar onderwijs; het bijzonder onderwijs valt al onder het private arbeidsrecht), maar niet de van de normalisering uitgezonderde sectoren Defensie, Politie en Rechterlijke macht). Met het oog op een consistente beleidslijn richt de werkgroep zich op een algemeen sturingsmodel voor de gehele publieke sector.

[9] Waar de werkgroep spreekt van publieke sector, doelt zij ook op het tot de semipublieke sector behorende, door de overheid in stand gehouden of bestuurde (lees: openbaar), dan wel door de overheid gefinancierde (lees: bijzonder) onderwijs; het gaat in totaal om 14 sectoren: rijk, defensie, politie, rechterlijke macht, gemeenten, provincies, waterschappen, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, mbo, hbo, universiteiten, universitair medische centra (umc's) en onderzoeksinstellingen. De sector zorg en welzijn valt buiten de taakopdracht, maar wordt vanwege de overwegend collectieve financiering en de invloed van de overheid op de verzekeringen en voorzieningen ook tot de semipublieke sector gerekend en is daarom in dit advies vergelijkenderwijs meegenomen.

[10] Ter vergelijking: voor de sector zorg en welzijn stelt het kabinet de budgettaire macrokaders vast en bepaalt het voor een deel van de sector de (maximum)tarieven. Het referentiemodel geldt niet voor de zorgsector, waar het OVA-convenant van kracht is. Wel sluit de systematiek van de OVA grotendeels aan bij de systematiek van het referentiemodel, waarbij de OVA geen mogelijkheid bevat om de uitkomst van het referentiebegrip beleidsmatig aan te passen. Via deze systematiek krijgt de zorgsector ruimte voor marktconforme ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden.

Langs de assen weinig/veel beleidsmatige ruimte (de vrijheid t.a.v. de aanwending van de beschikbare financiële middelen) en weinig/veel financiële ruimte (de vrijheid om de omvang van de beschikbare financiële middelen te bepalen), zijn de verschillende posities van de in totaal 14 overheidssectoren (met ter vergelijking toegevoegd de sector zorg en welzijn) in onderstaand schema samengevat:



De werkgroep zal aan deze verschillen zoveel mogelijk recht doen in dit rapport[11].

3. De wetgever is, blijkens de normaliseringswet, van oordeel dat de ambtenaar een “normale” werknemer is. Voortaan krijgt hij net zoals “normale” werknemers in de marktsector een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (BW), dit ter vervanging van de huidige eenzijdige aanstelling[12]. Het arbeidsrecht dat voor de marktsector geldt, gaat integraal gelden voor dat deel van de publieke sector dat genormaliseerd wordt[13]. Dit arbeidsrecht geldt dan als het kader voor de individuele arbeidsovereenkomst van de ambtenaar. De opdracht van de werkgroep betreft niet dit gevolg voor de individuele positie van de ambtenaar[14].

4. De vraag is vervolgens of de normaliseringswet naast het wijzigen van de individuele arbeidsrelatie van de ambtenaar, ook het collectief onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren raakt; daarin immers ligt de potentiële sturingsmogelijkheid voor het kabinet.

[11] De werkgroep gaat in bijlage A uitvoerig in op de verschillen tussen de in totaal 14 overheids- en onderwijssectoren wat betreft afstand tot het kabinet en de onderscheiden sturingsmogelijkheden die daaruit voortvloeien.
[12] Met uitzondering van de sectoren politie, defensie en rechterlijke macht.
[13] Het private arbeidsrecht geldt nu al in het bijzonder onderwijs (ca. 70% van de onderwijsinstellingen).
[14] De omzetting van de huidige eenzijdige aanstelling in een tweezijdige arbeidsovereenkomst zal de nodige technisch-administratieve inspanning vergen. Dat valt evenwel buiten de taakopdracht van de werkgroep en blijft verder onvermeld.

De werkgroep constateert dat ook het collectief onderhandelen volledig binnen de invloedsfeer komt van de bestaande wetgeving inzake onderhandelen over arbeidsovereenkomsten in de marktsector, zoals wetgeving m.b.t. cao's en het algemeen verbindend verklaren daarvan. Dat is ook de bedoeling van de initiatiefnemers van het normaliseringswetsvoorstel[15]. Ook relevante internationale verdragen, zoals het 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, krijgen betekenis voor de publieke sector, vanwege de toepasselijkheid van het private collectieve arbeidsrecht; daardoor komt het collectief onderhandelen in de publieke sector vanzelf te vallen onder de werkingssfeer van internationale verdragen over de onderhandelings- en contractvrijheid van werkgevers en werknemers[16].

Deze consequentie is niet verbazingwekkend: het wetsvoorstel geeft immers uitdrukking aan de opvatting dat ambtenaren "normale" werknemers zijn; het is niet aannemelijk dat het collectieve en georganiseerde overleg over de arbeidsvoorwaarden van deze "normale" werknemers wezenlijk anders zal kunnen gaan verlopen dan voor "andere normale" werknemers in de marktsector. Het normaliseren straalt derhalve ook uit naar dit collectieve niveau van de (onderhandelingen over) arbeidsvoorwaarden tussen werkgevers en werknemers in de publieke sector.

5. De werkgroep meent dat er nog andere zwaarwegende overwegingen zijn om deze normaliseringswet aan te grijpen om het proces van consultatie van publieke werkgevers en werknemers en hun onderhandelings- en contractvrijheid opnieuw te bezien. In de kern gaat het er daarbij om (meer dan tot nu toe) de belangen van publiek werkgeverschap nadrukkelijker en explicieter af te wegen en te respecteren bij voorgenomen algemene wetgeving en beleid.

   De werkgroep doelt op de volgende overwegingen:

   - Het belang dat publieke werkgevers tot een integrale afweging kunnen komen tussen eisen van bedrijfsvoering en arbeidsvoorwaardenoverleg. Deze afweging zal in elk van de onderscheiden publieke sectoren tot een andere uitkomst kunnen leiden, vanwege de specifieke omstandigheden in elk van deze sectoren. Om tot een integrale afweging te komen is onderhandelingsvrijheid (binnen wettelijke kaders) een vereiste.

   - Het belang van betrokkenheid van publieke werkgevers en werknemers bij de voorgenomen afslanking van het openbaar bestuur over de gehele linie en de wens tegelijkertijd de publieke dienstverlening kwalitatief te verbeteren; dat vraagt in combinatie met een – op de langere termijn – krimpend aanbod van werknemers op de arbeidsmarkt om ondersteunende cao-afspraken en om betrokkenheid bij voorgenomen wetgeving en beleid die private en publieke arbeidsorganisaties raakt.

[15] Zie onder meer Eerste Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 32 550, C (memorie van antwoord): hoofdstuk 4 (blz. 12, laatste alinea, tot en met blz. 13, derde alinea), hoofdstuk 5 (blz. 14) en hoofdstuk 7 (blz. 15, onder b).

[16] In bijlage D worden de relatie tussen de normalisering en de internationale verdragen en de betekenis van die verdragen voor de (sturing op de) collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector beschreven. Als de wetgever deze consequentie van de normalisering wil voorkomen, is additionele wetgeving daarvoor nodig. De werkgroep wijst er evenwel op, dat dergelijke wetgeving zich moeilijk verdraagt met het aanvaarden van het normaliseringswetsvoorstel. Bovendien valt het bijzonder onderwijs nu al onder het private arbeidsrecht en dus onder ILO verdrag nr. 98 c.a., het openbaar onderwijs niet. Dit kan tot ongewenste tweedeling leiden met onbillijkheden en extra administratieve lasten.

- Als de publieke werkgevers en werknemers niet in een gelijkwaardige positie worden gebracht met de marktsector, bestaat de kans dat de verhoudingen tussen de werkgevers en de werknemers onderling of – vooral – tussen hen en het kabinet worden gejuridificeerd (internationale juridische procedures).

De werkgroep adviseert op grond van de bovenvermelde overwegingen de normaliseringswet tot aanleiding en uitgangspunt te nemen ter modernisering van de sturing op het arbeidsvoorwaardenoverleg over de volle breedte van de publieke sector. Dat vraagt een nadrukkelijke invulling van het publieke werkgeverschap (in het bijzonder wat de kabinetssectoren betreft) en om het respecteren daarvan door het kabinet bij voorgenomen algemene wetgeving en beleid. In de kern gaat het om het beginsel van gelijkwaardigheid in de wijze waarop het kabinet private en publieke werkgevers en vakbonden bejegent bij voorgenomen algemene wetgeving en beleid met gevolgen voor de arbeidsverhoudingen en de arbeidsorganisaties.

6. Dit beginsel van gelijkwaardigheid vraagt om aandacht op de volgende punten:

- De besluitvorming over (voorgenomen) wetgeving en beleid dient zodanig ingericht te worden dat dit vooraf wordt gegaan door consultatie van private werkgevers en werknemers (veelal in de Stichting van de Arbeid zoals nu al regelmatig gebeurt) maar voortaan ook van publieke werkgevers en werknemers; dit laatste is nieuw.

- Het vereist dat de wetgever bevordert en respecteert dat niet alleen private werkgevers en vakbonden onderhandelings- en contractvrijheid hebben, maar ook alle publieke werkgevers en vakbonden. Voor beide sectoren geldt: binnen algemene wettelijke kaders.

Ter **toelichting** merkt de werkgroep het volgende op.

Het kabinet (met de minister van SZW in een regierol) overlegt sinds jaar en dag met (centrales van) werkgevers en werknemers in de marktsector, verenigd in de Stichting van de Arbeid (StvdA), over voorgenomen wetgeving die voor arbeidsorganisaties in de marktsector gevolgen heeft. Het kabinet doet dit om te komen tot effectieve wetgeving die, door een breed draagvlak bij sociale partners, metterdaad kan worden uitgevoerd. Het gaat dan om de afweging met een eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers alsook om aspecten van vormgeving van voorgenomen wetgeving die al dan niet passen in concrete situaties op de werkvloer. Uiteindelijk ligt de verantwoordelijkheid over het al dan niet doorzetten van wetgeving en over inhoud en vormgeving daarvan bij de wetgever; maar niet dan nadat sociale partners zijn geconsulteerd. Dit is verstandig beleid van de wetgever, die immers uit is op effectieve en breed gedragen wetgeving.

Over voorgenomen wetgeving voert het kabinet thans geen soortgelijk overleg met de georganiseerde werkgevers en werknemers in de publieke sectoren. Zo is in het Sociaal Akkoord van april 2013 door de kabinetsdelegatie ingebracht dat de publieke sector 25.000 arbeidsbeperkten aan het werk zou helpen naast de 100.000 te plaatsen arbeidsbeperkten waartoe de marktsector zich zou verplichten. Werkgevers in de publieke sector (en dat geldt ook voor een

aantal niet bij de vakcentrales aangesloten overheidsvakbonden) zijn niet of nauwelijks geconsulteerd alvorens de kabinetsdelegatie dit inbracht. Nadat alle partijen met het Sociaal Akkoord hadden ingestemd, voelden de werkgevers in de publieke sector zich gebonden aan deze afspraak zonder dat zij in de gelegenheid zijn gesteld argumenten en overwegingen van haalbaarheid ter tafel te brengen, noch bijzondere kenmerken van hun organisatie bij de kabinetsdelegatie in beeld te brengen ten einde tot afspraken te komen die ook hen zouden passen (bijvoorbeeld Defensie, Politie en Brandweer). Ook hebben zij niet de gelegenheid gekregen een eigen inbreng voor de inhoud van een Sociaal Akkoord in te brengen. Het kabinet heeft zich hier een kans ontnomen om de afspraken in het Sociaal Akkoord zo vorm te geven, dat deze ook goed inpasbaar zouden zijn in publieke organisaties met hun specifieke omstandigheden, gelet op de door hen te leveren publieke dienstverlening. In ieder geval zullen de werkgevers en in de publieke sectoren die op verdere afstand van het kabinet staan, zich als gesprekspartner van het kabinet niet serieus genomen hebben gevoeld.

Wat de bewindspersonen betreft die ook werkgever zijn voor de kabinetssectoren (rijk, Defensie, politie, rechterlijke macht), is het beeld ontstaan, dat zij vooral in hun wetgevende rol akkoord zijn gegaan met de gedane toezeggingen aan en afspraken met werkgevers en werknemers in de marktsector; de overwegingen, ontleend aan het publieke werkgeverschap, zijn minder aan de orde geweest.

In dit kader is relevant te vermelden, dat de wetgever regelmatig de behoefte heeft gevoeld de publieke sector als voorbeeld te stellen, onder meer in het overleg met de sociale partners in de StvdA. De wetgever lijkt daarbij meer dan eens te hebben gehandeld in de gedachte dat deze voorbeeldrol “gratis” is. Dat wil zeggen dat er geen prijs aan gekoppeld is in termen van (mogelijk) verlies van doelmatigheid van bedrijfsvoering en dienstverlening of van productiviteit. Om misverstanden te voorkomen: de wetgever kan, desgewenst, regelen wat zij meent dat in het algemeen belang geregeld moet worden. In genormaliseerde verhoudingen dient echter meer ruimte te worden geboden aan de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers in de publieke sector, waarbij eisen van bedrijfsvoering en arbeidsvoorwaarden integraal worden afgewogen door betrokken publieke werkgevers en vakbonden, hetgeen evenzeer in het teken staat van het algemeen belang: namelijk het zuinig omgaan met publieke middelen. De crux is dat de overwegingen om tot algemene wetgeving of beleid over te gaan, altijd nadrukkelijk dienen te worden afgewogen tegen het belang van onderhandelingsvrijheid van niet alleen private (verenigingen van) werkgevers en werknemers, maar voortaan ook van alle publieke werkgevers en werknemers.

7. De werkgroep vraagt aandacht voor de dubbelrol waarin bewindspersonen die tevens publieke werkgever zijn (de werkgeverministers), verkeren. Het gaat hierbij om de ministers voor W&R voor het Rijk, en die van Defensie en V&J voor respectievelijk de krijgsmacht, de politie en de rechterlijke macht; de minister van OCW heeft de werkgeversrol op afstand gezet, maar is politiek nog wel aanspreekbaar op de arbeidsvoorwaardenvorming binnen het onderwijs. De minister van VWS heeft geen werkgeversrol (ook niet op afstand), maar is wel bekostigingsverantwoordelijk voor de volksgezondheid. De verantwoordelijkheid voor een eigen sluitende departementale begroting heeft invloed op het krachtenveld dat deze bewindspersonen ervaren.

Deze dubbelrol van de genoemde werkgeverministers is ingewikkeld en heeft in het verleden tot verwarring geleid. Het adagium “we zijn baas in eigen huis” volgend, kan in de ministerraad al snel een gevoelen overheersen dat “wij” sturing geven aan de arbeidsvoorwaardenvorming in het openbaar bestuur. Toch kan, zo meent de werkgroep, deze rolopvatting en de verwarring tussen wetgever- en werkgeversrol die daaruit voortkomt, niet het model zijn dat past bij genormaliseerde verhoudingen. De normaliseringswet brengt immers doelbewust beide partijen (publieke werkgevers en werknemers) in een positie om in overleg tot afspraken te komen op basis van onderhandelings- en contractvrijheid. Die werkgeversverantwoordelijkheid kan daarom niet op het niveau van de ministerraad als wetgever worden uitgeoefend; hier gelden immers overwegingen van algemeen, publiek belang. De wetgever kan niet in een positie worden gebracht waarin onderhandeld wordt met ambtenarenbonden; wetgeving wordt immers in de Staten-Generaal vastgesteld; de publieke werkgever moet echter in overleg met de vakbonden tot akkoorden komen[17]. Dit is overigens evenzeer in het algemeen belang: kwalitatief goede dienstverlening en zuinig omgaan met schaarse overheidsgelden.

8. De werkgroep bepleit die scheiding van rollen te realiseren in de volgtijdelijkheid waarin de werkgeverministers van de kabinetssectoren invulling geven aan hun werkgevers- en wetgeversrollen. Deze ministers worden daartoe bij de voorbereiding van algemene wetgeving en beleid in een positie gebracht waarin hun belangen als publieke werkgevers nadrukkelijk in beeld kunnen brengen. Dit betekent dat zij als publieke werkgever worden geconsulteerd voordat de voltallige ministerraad tot besluitvorming komt over algemene wetgeving van beleidsmatige en budgettaire aard. Ter voorkoming van rolverwarring zou bovendien in de kabinetssectoren functiescheiding gerealiseerd kunnen worden door deze rol namens hun werkgeverminister op hoogambtelijk niveau te beleggen. Vanzelfsprekend blijft de minister volledig politiek verantwoordelijk en zal ook over werkgeversaangelegenheden verantwoording afleggen.

9. Het nieuwe sturingsmodel ziet er als volgt uit.

I: Beleidsmatige sturing (sturing op inhoud via wetgeving en beleid van het kabinet)

*a. Voor **alle publieke werkgevers**: sturing via algemene wetgeving en beleid*

Wat betreft andere zaken (zoals wijzigingen in het algemene arbeidsrecht of in de sociale zekerheid) dan arbeidsvoorwaarden, die ingrijpen in de organisaties waarvoor publieke werkgevers en werknemers primair verantwoordelijk zijn:

- De minister van SZW regisseert, ter voorbereiding van wetgeving die van belang is voor arbeidsorganisaties, consultaties met private en publieke werkgevers en werknemers voordat tot algemene wetgeving en beleid wordt besloten. Om praktische redenen vindt consultatie van publieke sociale partners apart plaats van private sociale partners.
- Daarnaast worden ook geconsulteerd: de ministers van BZK, OCW en VWS als politiek (stelsel)verantwoordelijken voor respectievelijk openbaar bestuur, onderwijs en zorg en welzijn.

[17] In het overleg moet recht worden gedaan aan de ‘jurisprudentie’ van de Advies- en Arbitragecommissie (sector Rijk), die inhoudt dat van open en reëel overleg aan de cao-tafel geen sprake kan zijn als het regeerakkoord of de financieel-economische situatie van de overheid allesoverheersend is voor de werkgeverspositie van het Rijk. In bijlage G is een lijst opgenomen van de spelregels voor open en reëel overleg die de AAC in zijn adviezen en uitspraken heeft geformuleerd.

- De minister van BZK waarborgt daarnaast (in overleg met de samenwerkende publieke werkgevers in VSO-verband) consistent beleid op de sectoroverstijgende, gemeenschappelijke werkgeversthema's[18].

*b. Toegespitst op de onderhandelingsmandaten en -akkoorden van **de kabinetssectoren***

De werkgeversverantwoordelijkheid voor de kabinetssectoren ligt bij de vakministers (W&R, Defensie, V&J). Zij zijn integraal verantwoordelijk voor het beheer en de bedrijfsvoering alsook voor het personeelsbeleid, en maken dus de afspraken met de vakbonden over de collectieve arbeidsvoorwaarden in deze sectoren.

De wetgever zou vooraf algemene, globale beleidsmatige en budgettaire kaders moeten stellen en na afloop van het onderhandelingsproces het resultaat aan die globale kaders moeten toetsen. Gedurende het onderhandelingsproces krijgen de werkgeverministers de ruimte om tot de beste resultaten te komen. Dit vergt een procedure rondom onderhandelingsmandaten en -akkoorden die 'minder politiek' is. De werkgroep stelt het volgende voor:

- de voltallige ministerraad stelt de algemene, globale beleidsmatige en budgettaire kaders vast;
- de op de kaders gebaseerde onderhandelingsmandaten, alsook het verloop van de cao-onderhandelingen, worden op ambtelijk niveau (het directeurenoverleg arbeidsvoorwaarden en pensioen kabinetssectoren, voor sector Rijk eventueel (ook) het SGO-beraad) afgestemd met en tussen de meest betrokken ministeries (de werkgeverministers en de minister van BZK vanuit coördinatie op sectoroverstijgende, gemeenschappelijke werkgeversthema's van de publieke sector);
- de werkgeverministers van deze sectoren bepalen het mandaat voor hun onderhandelaars (in plaats van de voltallige ministerraad); de feitelijke arbeidsvoorwaardenonderhandelingen zouden aan hoogambtelijk niveau (DG of SG[19]) toevertrouwd kunnen worden;
- onderhandelingsakkoorden worden (na akkoord van de eigen minister) voorgelegd aan de voltallige ministerraad voor toetsing aan de vooraf bepaalde algemene, globale kaders.

In een schema samengevat, ziet het er voor de kabinetssectoren als volgt uit:

Wat	*Wie*
Input bij consultaties vanuit SZW t.a.v. voorgenomen algemene wetgeving en beleid	Hoogambtelijk niveau kabinetssectoren, na afstemming binnen/tussen sectoren; BZK vanuit coördinatie op sectoroverstijgende, gemeenschappelijke werkgeversthema's
Input bij consultaties vanuit FIN en SZW t.a.v. de voorgenomen budgettaire ruimte op basis van het referentiemodel	Idem
Algemene, globale beleidsmatige en budgettaire kaders voor arbeidsvoorwaardenvorming kabinetssectoren	Voltallige MR na voorstel van ministers van FIN en SZW
Voorbereiding van de cao-onderhandelingen per sector	Hoogambtelijk niveau kabinetsectoren

[18] Zoals ambtelijk vakmanschap, eisen aan en verplichtingen van overheidswerkgevers en hun ambtenaren, veilige publieke taak, normering topinkomens (semi)publieke sector, en de arbeidsmarktpositie van de publieke sector.
[19] In de praktijk is het nu veelal een directeur, zoals bijvoorbeeld bij Defensie en Politie.

Verlening mandaat voor cao-onderhandelingen per sector	De desbetreffende werkgeverminister
Onderhandelingsresultaten toetsen aan de gestelde kaders	Voltallige ministerraad

II: Budgettaire sturing: vaststelling en aanwending van financiële ruimte voor kabinets- en onderwijssectoren

a. De wetgever is en blijft uiteraard volledig verantwoordelijk voor het bepalen van de financiële ruimte die beschikbaar gesteld kan worden voor de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in de kabinetssectoren en de onderwijssectoren alsook de zorg- en welzijnsector[20]. Sinds 1999 geldt de afspraak dat daarvoor het zogenaamde referentiemodel (ruimte afgeleid van de gemiddelde ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden in de marktsector) wordt gehanteerd met (behoudens voor zorg en welzijn) een afwijkingsmogelijkheid op beleidsmatige gronden. Vanwege de benarde situatie van de openbare financiën is de laatste vijf jaar in neerwaartse zin van deze afwijkingsmogelijkheid gebruik gemaakt[21]. Ook in eerdere jaren (zoals 2004-2005) is de nullijn toegepast om de overheidsuitgaven te beteugelen.[22]

   In de nieuwe genormaliseerde verhoudingen zal de (in dit geval budget-)wetgever de publieke werkgevers moeten consulteren alvorens tot besluitvorming te komen over de beschikbaar te stellen ruimte voor arbeidsvoorwaarden in de publieke sector. De wetgever kan wat de kabinetssectoren en het onderwijs betreft, besluiten af te wijken van de uitkomsten van het referentiemodel op beleidsmatige gronden. Afwijking zowel naar boven als naar beneden kan, onder omstandigheden, mogelijk zijn. Indien bij de budgettaire ruimtevaststelling (begroting) sprake is van een afwijking van de referentiesystematiek zal het kabinet expliciet de consequenties hiervan in beeld brengen alvorens een besluit te nemen.

b. De vraag is vervolgens hoe het beste het proces ingericht kan worden (inclusief de rollen die aan de betrokken ministers kunnen of moeten worden toebedeeld) dat tot deze ruimtevaststelling in de ministerraad leidt.

[20] Het referentiemodel, dat gebruikt wordt om de jaarlijkse loonbijstelling te bepalen, geldt niet voor de decentrale overheden. De gemeenten en de provincies worden via Gemeente- en Provinciefonds gefinancierd, waarbij het accres via de trap op, trap af methode de ontwikkeling van de Rijksbegroting volgt. Gemeenten en provincies hanteren overigens een eigen referentiemodel voor de bepaling van hun arbeidsvoorwaardenmodel, dat deels op het algemene referentiemodel is gebaseerd; zie bijlage A, paragraaf 3.2., voor meer informatie ter zake. De waterschappen zijn financieel volledig zelfvoorzienend, via tarieven en heffingen. Het referentiemodel geldt ook niet voor de zorgsector, waar het OVA-convenant geldt. De systematiek van de OVA sluit wel grotendeels aan bij die van het referentiemodel, met als verschil dat het bij de OVA niet mogelijk is om de uitkomst van de systematiek beleidsmatig aan te passen.

[21] Bijlage A, paragraaf 2, gaat nader in op de praktijk van de nullijnen. Gebleken is dat neerwaartse bijstelling van de loonruimte in het verleden, over een langere termijn bezien, niet tot structurele bezuinigingen op de overheidsuitgaven heeft geleid, en evenmin tot structurele verschillen met de gemiddelde loonontwikkeling in de marktsector. Zo heeft het CPB onlangs geanalyseerd(zie CPB Policy Brief 2014/12, “Gescheiden arbeidsmarkten? Marktlonen leidend”) dat besluitvorming om de loonruimte voor ambtenaren achter te laten lopen bij die in de marktsector, op korte termijn effectief is geweest om de overheidsfinanciën onder controle te krijgen. Het CPB stelt echter dat de opgelopen achterstand in latere jaren onder invloed van arbeidsmarktontwikkelingen weer zal worden ingehaald en dat het dus geen instrument is voor structurele beperking van de overheidsuitgaven; bovendien blijkt in hetzelfde onderzoek dat van een nullijn in de publieke sector geen signaalwerking op marktlonen uitgaat.

[22] Daarnaast wordt al vele jaren, op budgettaire gronden, de vergoeding voor incidentele loonontwikkeling op nul gezet. Zonder die korting tot nul zou het percentage vergoeding in de meeste jaren 0,3% hebben bedragen. Alleen in de jaren 2000 – 2002 is deze vergoeding onverkort uitgekeerd.

Zoals hierboven aangegeven zal daarin de wetgevende rol nadrukkelijk van de werkgeversrol onderscheiden moeten worden. Bij de bewindspersonen voor W&R en van V&J en Defensie ligt thans een werkgeversverantwoordelijkheid voor grote delen van de openbare dienst. De bewindspersonen van deze departementen kunnen derhalve bezwaarlijk belast worden met de voorbereiding van de ruimtevaststelling voor de eigen sectoren in het kabinet als budget-wetgever. De ministers van FIN en SZW kunnen dat wel, omdat binnen hun departementen geen sectorale werkgeversverantwoordelijkheid is belegd. FIN heeft daarbij een primair budgettaire verantwoordelijkheid, en SZW heeft zicht op de achtergronden van de uitkomsten van de loonontwikkeling in de marktsector en de publieke sector, arbeidsmarkt-ontwikkelingen etc. Zij kunnen het beste belast worden met de voorbereiding van begrotingswetgeving over de jaarlijkse verwerking van de uitkomsten van het referentie-model, inclusief voorstellen om, zo nodig, daarvan op beleidsmatige gronden naar boven of naar beneden af te wijken.

c. De werkgroep bepleit derhalve bij een voornemen om het referentiemodel te volgen dan wel op beleidsmatige gronden daarvan af te wijken, de regie bij de ministers van FIN en SZW te leggen; deze bewindspersonen consulteren hun werkgevercollega's van W&R, Def, V&J, alsmede de ministers van BZK en OCW als politiek verantwoordelijken voor het stelsel van het openbaar bestuur respectievelijk het onderwijs.
Afhankelijk van nadere besluitvorming over het sturingsmodel worden de onderwijssectoren geconsulteerd door hetzij de minister van FIN, hetzij de stelselverantwoordelijke minister van OCW. De consultaties gaan vooraf aan de indiening door de ministers van FIN en SZW van concrete voorstellen voor de ministerraad; de ruimtevaststelling is daarna ter besluitvorming aan de voltallige ministerraad.

d. **Wat betreft de aanwending van de aldus vastgestelde financiële ruimte:** dat is de primaire verantwoordelijkheid van publieke werkgevers en werknemers. Hier zal de wetgever afstand moeten houden. Immers de wetgever gaat over de vaststelling van de financiële ruimte; de concrete aanwending daarvan in arbeidsvoorwaarden is aan het georganiseerde overleg van publieke werkgevers en werknemers. De wetgever kan in bijzondere omstandigheden wel tot een besluit komen om meer, minder of geen extra ruimte beschikbaar te stellen dan het geval zou zijn bij een volledige toepassing van het referentiemodel. Publieke werkgevers en werknemers kunnen, desgewenst, extra ruimte vrijspelen voor enige opwaartse aanpassing van bepaalde arbeidsvoorwaarden, door een herschikking van dan wel bezuiniging op andere onderdelen van het arbeidsvoorwaardenpakket.

   Anders gezegd: het als wetgever opleggen van een nominale nullijn als uitkomst van de onderhandelingen, zoals het geval was in 2011-2012, past niet in genormaliseerde ver-houdingen, noch bij een optimale sturing. Het vooraf opleggen van de uitkomst van het overleg verhoudt zich ook slecht met de eisen van open en reëel overleg (zie bijlage G).

10. De werkgroep constateert dat aan de zorgsector de uitkomst van het referentiemodel elk jaar automatisch en volledig ter beschikking wordt gesteld, ook wanneer die ruimte niet aan de sector overheid en onderwijs ter beschikking wordt gesteld. Dit, als gevolg van het zogenoemde OVA-convenant. De werkgroep adviseert, in het verlengde van haar aanbevelingen over het

onderscheiden van de wetgevende en werkgeversrol, aan dit verschil in behandeling van de zorgsector ten opzichte van de sector overheid en onderwijs aandacht te besteden.

11. De werkgroep heeft naast het beschreven sturingsmodel ook nog twee alternatieve modellen onderzocht voor de modernisering van de sturing naar aanleiding van de normalisering.

    a. Allereerst heeft de werkgroep het huidige ROP model in overweging genomen. De ROP is bedoeld voor wetgevingsconsultaties van werkgevers en werknemers in het publieke domein, vergelijkbaar met SER en StvdA voor de particuliere sector. De ROP komt echter nooit in reguliere samenstelling (als voltallige raad) voor dit doel bijeen; slechts de zgn. agendacommissie (die in de praktijk fungeert als dagelijks bestuur van de ROP) komt regelmatig bijeen. De werkgroep heeft vastgesteld, dat dit model niet werkt, omdat tegelijkertijd het kabinet als wetgever en als werkgever aan tafel zit, samen met ZPW werkgevers en overheidsbonden. Daardoor zijn de wetgeversrol en de werkgeversrol van het kabinet te zeer verstrengeld in de ROP, hetgeen de ROP verlamt.

    b. De werkgroep heeft vervolgens een model bezien, waarin de rollen van werkgever en wetgever heel scherp van elkaar worden onderscheiden, namelijk door de werkgeversrol in een zelfstandige rechtspersoon op afstand van de politiek-wetgevende rol te plaatsen, zoals in enkele Scandinavische landen het geval is. De werkgroep meent evenwel dat dit ten opzichte van het thans vigerende model een wel heel verreikende stap is; vermoedelijk te ver reikend. De werkgroep meent dat er een voorkeursmodel is waarin deze rollen ook worden onderscheiden, maar wel “in elkaars nabijheid” worden uitgeoefend. De contouren daarvan zijn hierboven beschreven.

12. De werkgroep beveelt aan om de in het voorgestelde sturingsmodel vervatte, nieuwe spelregels voor beleidsmatige en budgettaire sturing op collectieve arbeidsvoorwaardenvorming (in het bijzonder die ten aanzien van de kabinetssectoren) formeel vast te leggen.

13. De werkgroep is van mening dat, het beschreven sturingsmodel indachtig, het beginsel van de scheiding van de wetgevers- en de werkgeversrol ook zou moeten worden doorgetrokken naar het overleg over de collectieve pensioenregeling voor overheidspersoneel. De nadere invulling hiervan laat de werkgroep over aan de werkgroep die ingesteld is voor het Interdepartementaal beleidsonderzoek “Doelmatigheid pensioengelden collectieve sector”.

14. De gevolgen van de verdere normalisering strekken zich ook uit naar de medewetgever: de Staten-Generaal. Ook leden van het parlement zullen als medewetgever hiermee geconfronteerd (moeten) worden: het budget- en controlerecht van de Staten-Generaal blijft uiteraard volledig overeind, maar in een (door de Tweede Kamer zelf geïnitieerde) genormaliseerde situatie ligt de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaardenvorming, nog explicieter dan thans met het overeenstemmingsvereiste, bij de werkgevers en werknemers in de publieke sector. De Kamer zelf heeft daar ook bewust voor gekozen, blijkens de memorie bij het initiatiefvoorstel normalisering rechtspositie. De Kamer behoudt uiteraard het recht om betrokken ministers ter verantwoording te roepen of aan te sporen tot een bepaald beleid, maar zal moeten accepteren dat die minister geen instrumenten of bevoegdheden heeft om, eenzijdig,

in te grijpen in de arbeidsvoorwaardenvorming van genormaliseerde ambtenaren. Net als nu gebeurt ten aanzien van de marktsector, zal de betrokken minister in overleg treden met de werkgevers en de werknemers in zijn of haar specifieke sector. De betrokken minister zal daar de gevoelens of wensen van de Kamer voor het voetlicht brengen. De betrokken minister kan niet op voorhand aan de Kamer toezeggen dat daar bepaalde uitkomsten van te verwachten (zullen) zijn. Over de behaalde resultaten bereikt in de werkgeversrol legt de minister uiteraard verantwoording af.

Het is aan de bewindspersonen om in Kamerdebatten of in antwoord op Kamervragen zo nodig op deze consequentie van de verdere normalisering te wijzen. Het zal immers onder de nieuwe genormaliseerde verhoudingen niet gemakkelijk zijn de publieke sector een vergelijkbare behandeling te onthouden als die thans reeds toekomt aan de sector waarmee ze wordt genormaliseerd: de marktsector.

BIJLAGEN

BIJLAGE A

BESCHRIJVING HUIDIG OVERLEGSTELSEL PUBLIEKE SECTOR

In deze bijlage worden de volgende onderwerpen behandeld:

1. Huidig overlegstelsel publieke sector
2. Beleidsmatige sturing
3. Budgettaire sturing

1. Huidig overlegstelsel publieke sector

De wijze waarop het huidige overlegstelsel in de overheidssectoren is ingericht, vloeit voort uit:
a. de sectoralisatie: de indeling in oorspronkelijk acht sectoren,
b. de invoering van het overeenstemmingsvereiste,
c. de verdere decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de onderwijssectoren, en
d. met uitzondering van het bijzonder onderwijs: de eenzijdige aanstelling in plaats van de tweezijdige arbeidsovereenkomst, zoals in het marktstelsel.

1.1. Welke collectieve overlegtafels zijn er in de publieke sector?

Sectoroverleg (cao-tafel)
De collectieve arbeidsvoorwaardenvorming vindt plaats op de verschillende sectortafels:
- Rijk, Defensie, Politie en Rechterlijke macht
- gemeenten, provincies en waterschappen;
- primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hogescholen, universiteiten, onderzoekinstellingen en Universitair medische centra.

Voor de kabinetssectoren, de decentrale overheden en het openbaar onderwijs worden de resultaten van het cao-overleg op de sectortafels vervolgens vastgelegd in formele arbeidsvoorwaarden-regelingen; het cao-recht is niet van toepassing. Het bijzonder onderwijs (70% van de onderwijs-instellingen) is wel privaatrechtelijke georganiseerd; deze instellingen hebben nu al te maken met de voor de marktsector geldende spelregels (cao-recht en internationale verdragen).

Bovensectoraal overleg
De bovensectorale component bevat het overleg tussen de sectorwerkgevers van overheid en onderwijs en de centrales van overheidspersoneel over de bovensectorale pensioenregeling (de ABP-regeling); dit overleg wordt gevoerd in de Pensioenkamer. De Pensioenkamer is een aparte kamer binnen de Raad voor het Overheidspersoneel (ROP). De ROP is het centrale overlegplatform van de gezamenlijke sector-werkgevers en de centrales bij de overheid. Naast het overleg in de Pensioenkamer, voert de ROP overleg met de minister van BZK, adviseert de raad het kabinet en de Tweede Kamer – desgevraagd of uit eigen beweging – over aangelegenheden die het overheidspersoneel betreffen[23]. De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie op het overheidspersoneelsbeleid vanuit goed openbaar bestuur en vanuit een aantal sectoroverstijgende werkgeversthema's van de publieke sector[24].

Hoewel het overleg zich verder uitstrekt dan de kabinetssectoren, en de kabinetssectoren door de door-decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs inmiddels in aantallen personeels-leden niet meer de meerderheid vertegenwoordigen, is in het Convenant pensioenoverleg ABP vast-gelegd dat het kabinet niet in een minderheidspositie gebracht kan worden in de werkgeversdelegatie. Formeel hebben de kabinetssectoren en de ZPW beide 50% van de stemmen, in de praktijk werkt dit vaak uit als vetorecht voor het kabinet[25].

[23] De volledige taakopdracht is opgenomen in de ROP-overeenkomst (*www.vso-werkgevers.nl/download.php?id=85)*

[24] Zoals de ABP-pensioenregeling, ambtelijk vakmanschap, eisen aan en verplichtingen van overheidswerkgevers en hun ambtenaren, veilige publieke taak, normering topinkomens (semi)publieke sector en de arbeidsmarktpositie van de publieke sector (inclusief arbeidsmarktonderzoek en verslaglegging in de vorm van kwantitatieve en trendmatige kennis en informatie over bijvoorbeeld arbeidsmobiliteit en arbeidstevredenheid).

[25] Ook in de sector zorg en welzijn wordt het overleg over de pensioenen gevoerd op bovensectoraal niveau. Verschil is dat de premieverdeling een onderwerp is voor cao-tafel. Bovendien kan het kabinet niet sturen op de inhoud van de pensioenregeling.

1.2. Nadere beschrijving verschillende overlegtafels

1.2.1. Kenmerken overlegstelsel kabinetsectoren

- Arbeidsvoorwaarden worden per kabinetsector vastgelegd in publiekrechtelijke rechtspositie-regelingen (voor het Rijk is dat het ARAR c.a., voor Defensie de MAW en het BARD, voor Politie het BARP c.a. en voor Rechterlijke Macht het BRRA c.a.). Deze regelingen zijn gebaseerd op de Ambtenarenwet (Rijk, Politie en deel Rechterlijke Macht), de Militaire Ambtenarenwet (Defensie inclusief burgers), de Politiewet 2012 (Politie) en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Rechterlijke Macht). De bevoegdheid tot vaststelling en wijziging van de publiekrechtelijke rechtspositieregelingen is voorbehouden aan (vak)ministers, na een akkoord daarover met de vakbonden die aan de sectortafel onderhandelen.
- Cao-partijen:

Sector	**Namens werkgevers**	**Namens werknemers (vakbonden)**
Rijk Overlegforum: Sectoroverleg Rijk (SOR)	Minister voor Wonen & Rijksdienst, ambtelijk DG Organisatie Bedrijfsvoering Rijk (OBR)	FNV Overheid, CNV Overheid , CMHF, AmbtenarenCentrum
Defensie Overlegforum: Sectoroverleg Defensie (SOD)	Minister van Defensie, ambtelijk Hoofddirecteur Personeel	VBM , FNV Overheid/AFMP, ACOM , KVMO
Politie Overlegforum: Centraal Georganiseerd Overleg Politie (CGOP)	Minister van Veiligheid & Justitie, ambtelijk DG Politie	ACP , ANPV, NPB , VMHP
Rechterlijke macht Overlegforum: Sectoroverleg Rechterlijke Macht (SORM)	Minister van Veiligheid & Justitie, ambtelijk DG Rechtspleging en Rechtshandhaving	NVvR

- Financiering: volledig en direct ten laste van de rijksbegroting in enge zin. De (jaarlijkse ontwikkeling van de) arbeidsvoorwaardenruimte wordt bepaald via het referentiemodel, inclusief mogelijkheid van beleidsmatige aanpassing van de uitkomst van dat model naar boven of beneden.
- Positie sectorwerkgever ten opzichte van (onderdelen van) de sector en beleid sectorwerkgever t.a.v. arbeidsvoorwaardenvorming binnen de sector:

Sector	**Positie sectorwerkgever t.o.v. sector**	**Beleid t.a.v. arbeidsvoorwaardenvorming binnen sector**
Rijk	Portefeuilleverdeling in MR: doorzettingsmacht t.o.v. andere ministers; formele regelgeving	Harmonisatie (incl. bedrijfsvoering)
Defensie	Krijgsmacht is onderdeel van ministerie en hiërarchisch ondergeschikt aan MinDEF	Harmonisatie (“paarse organisatie”)
Politie	Nationale Politie is aparte rechtspersoon waarvoor MinV&J politiek verantwoordelijk is en cao bepaalt	Harmonisatie voorafgaand aan vorming Nationale Politie, zal worden voortgezet
Rechterlijke macht	RM is volledig onafhankelijk van V&J	Volgt in beginsel sector Rijk voor inhoud, mogelijk ook harmonisatie?

- Vaststelling mandaat en goedkeuring onderhandelingsresultaat: de werkgeversverantwoordelijkheid ligt bij de vakministers. Zij zijn integraal verantwoordelijk voor het beheer en de bedrijfsvoering alsook voor het personeelsbeleid en maken dus de afspraken met de vakbonden over de

collectieve arbeidsvoorwaarden in deze sectoren. De MR stuurt vooraf via mandaatverlening en achteraf door accorderen van onderhandelingsresultaten, op voordracht van de vakminister. De vakministers leggen op verantwoording af binnen het kabinet en (namens het gehele kabinet) aan de Tweede Kamer.

1.2.2. Kenmerken overlegstelsel decentrale overheden

- Individuele gemeenten, provincies en waterschappen zijn op grond van de Ambtenarenwet verantwoordelijk voor de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden en het overleg daarover met de vakbonden in het lokaal georganiseerd overleg.
- Cao-partijen op sectorniveau:

Sector	**Namens werkgevers**	**Namens werknemers (vakbonden of centrales?)**
Gemeenten Overlegforum: Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA):	VNG, College voor Arbeidszaken[26]	FNV Overheid, CNV Overheid en CMHF
Provincies: Sectoroverleg Provinciale Arbeidsvoorwaarden is het overlegforum (zie pag 114 ev CAP (collectieve arbeidsovereenkomst provincies)	IPO, Interprovinciaal Werkgeversverband[27]	Het overleg wordt gevoerd tussen een door Gedeputeerde Staten aangewezen delegatie en vertegenwoordigers van: FNV Overheid, CNV Overheid en CMHF[28]; en eventuele andere vakorganisaties van overheidspersoneel, indien het college van GS hen, onder meer gelet op het aantal ambtenaren dat zij in de provincie vertegenwoordigen, als representatief voor de provincie hebben aangemerkt.
Waterschappen Landelijk arbeidsvoorwaardenoverleg waterschappen (LAWA)	Unie van Waterschappen[29]	FNV Overheid, CNV Overheid en CMHF

- Financiering: gemeenten via Gemeentefonds, provincies via Provinciefonds (trap op/trap af conform ontwikkeling rijksbegroting), met beperkt eigen belastinggebied en daarnaast enige inkomsten uit tarieven en leges. Gemeenten en provincies passen een eigen model toe om de onderhandelingsruimte te bepalen (zie paragraaf 3.2. van deze bijlage). Waterschappen zijn financieel onafhankelijk van het kabinet en financieren zichzelf volledig uit de opbrengst van heffingen en tarieven.
- Vaststelling mandaat en goedkeuring onderhandelingsresultaat: decentrale overheden verlenen (uit hoofde van statutaire verplichtingen) mandaat aan de werkgeversverenigingen van die overheden. Deze werkgeversverenigingen leggen verantwoording af aan hun leden (de openbare lichamen). De werkgeversverenigingen van de decentrale overheden zijn zelf niet democratisch gelegitimeerd en leggen zelf ook geen (directe) verantwoording aan vertegenwoordigende organen af. De decentrale overheden zijn zelf democratisch gelegitimeerd; ze leggen verant-

[26] Alle gemeenten zijn lid van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). In de Statuten van de VNG is vastgelegd dat er een College voor Arbeidszaken (CvA) is dat voor alle gemeenten onderhandelt over een aantal zaken, zoals de primaire arbeidsvoorwaarden en de arbeidsduur.
[27] Alle provincies zijn lid van het Interprovinciaal Overleg (IPO). De onderhandelingen worden gezamenlijk gevoerd onder leiding van het Interprovinciaal Werkgeversverband (IWV).
[28] Recent is Alternatief voor Vakbond toegelaten tot het provinciaal cao-overleg in plaats van CMHF.
[29] Alle waterschappen zijn lid van de Unie van Waterschappen (UvW).

woording af aan de decentrale vertegenwoordigende organen (gemeenteraden, Provinciale Staten).

- De decentrale overheden zijn publiekrechtelijk georganiseerd en zijn autonoom ten opzichte van de centrale overheid, met eigen democratische legitimatie en verantwoording. Op de decentrale overheden is ILO verdrag nr. 151 (arbeidsverhoudingen publieke dienst) van toepassing.
- De bevoegdheid tot sectoraal (decentraal) onderhandelen over primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden is eind jaren '90 van de vorige eeuw door middel van protocollen en uiteindelijk door de ROP-overeenkomst overgedragen aan de drie sectoren van de decentrale overheden. De sectorale werkgeversverbanden van de decentrale overheden zijn rond die tijd opgericht.
- Op gemeentelijk niveau kent men het Georganiseerd Overleg. Hier spreekt de gemeente als werkgever met de lokale vertegenwoordigers van vakbonden over de arbeidsvoorwaarden. Op het niveau van het LOGA wordt een centrale afspraak gemaakt die op gemeentelijk niveau in het GO wordt besproken. Afwijken van de centrale afspraak is niet mogelijk. Een akkoord van de gemeente met de bonden wordt door het college van B&W vastgesteld.
- Evenzo kent men bij de provincies en bij de waterschappen vergelijkbare overleggen.

1.2.3. Kenmerken overlegstelsel onderwijssectoren

- Individuele werkgevers zijn op grond van de onderwijswetten verantwoordelijk voor de vaststelling van de arbeidsvoorwaarden en het overleg daarover met de vakbonden (regeling voor openbaar onderwijs en bekostigingsvoorwaarde voor bijzonder onderwijs).
- Cao-partijen:

Sector	**Namens werkgevers**	**Namens werknemers (vakbonden i.p.v. centrales)**
Primair onderwijs	PO-Raad	FNV Overheid, AOb, CNVO, AVS, FvOv
Voortgezet onderwijs	VO-raad	FNV Overheid, AOb, CNVO, FvOv
Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneducatie	MBO Raad	FNV Overheid, AOb, CNVO, UNIENFTO/FvOv
Hogescholen	Vereniging Hogescholen	FNV Overheid, AOb, CNVO, UNIENFTO/FvOv
Universiteiten	VSNU (vereniging van universiteiten)	FNV Overheid, AC/FBZ, VAWO/ CMHF, CNV Overheid,
Onderzoekinstellingen	WVOI (Werkgeversvereniging Onderzoekinstellingen)	FNV Overheid, AC/FBZ, VAWO/CMHF, CNV Overheid
Universitair Medisch Centra (LOAZ)	NFU	FNV Overheid, AC/FBZ, CMHF, CNV Overheid

- Financiering: volledig en direct ten laste van de rijksbegroting in enge zin, sommige onderwijssectoren hebben ook de mogelijkheid eigen middelen te generen via diensten of producten (derde geldstroom). De (jaarlijkse ontwikkeling van de) arbeidsvoorwaardenruimte wordt bepaald via het referentiemodel, incl. mogelijkheid van beleidsmatige aanpassing van de uitkomst van dat model naar boven of naar beneden. Bij de UMC's loopt de financiering slechts voor een beperkt deel via de rijksbegroting in enge zin. Het grootste deel van de exploitatielasten valt binnen het budgettaire kader zorg (BKZ) en wordt met zorgpremies bekostigd. Deze sector is daarom ook onder het OVA-convenant gebracht.
- Vaststelling mandaat en goedkeuring onderhandelingsresultaat: de individuele onderwijswerkgevers dragen de onderhandelingsbevoegdheid over aan hun werkgeversverenigingen en mandateren hen om namens hen cao-overleg te voeren. Deze leden van de werkgeversverenigingen bepalen het mandaat en accorderen het onderhandelingsresultaat. De onderwijssectoren zijn dus zelf verantwoordelijk voor de organisatie van het werkgeversveld.

- Het grootste deel van de sector onderwijs, namelijk het bijzonder onderwijs (70% van de onderwijsinstellingen) is nu al privaatrechtelijk georganiseerd en heeft te maken met de voor de marktsector geldende spelregels (cao-recht inclusief avv-recht, en ILO-verdragen nrs. 87 en 98). Dit geldt ook voor de twee privaatrechtelijke UMC's in die sector. Onderwijscao's worden aangemeld bij het ministerie van SZW en kunnen op verzoek van cao-partijen algemeen verbindend worden verklaard. Op openbaar onderwijs is het cao-recht niet van toepassing. Instellingen van het bijzonder onderwijs zijn niet democratisch gelegitimeerd: de besturen leggen geen verantwoordelijkheid af aan de volksvertegenwoordiging op centraal of decentraal niveau. De minister van OCW is geen partij bij de cao-onderhandelingen, maar is wel vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel politiek aanspreekbaar op de arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs en kan indirect sturen via bestuurlijke afspraken met de werkgeversverenigingen en de vakbonden.
- De arbeidsvoorwaardenvorming in de onderwijssectoren is in fasen gedecentraliseerd: per sector vanaf begin jaren negentig en afgerond met de decentralisatie van de (primaire) arbeidsvoorwaarden in het primair onderwijs op 1 januari 2014. Per sector zijn eerst de secundaire arbeidsvoorwaarden gedecentraliseerd en vervolgens de primaire arbeidsvoorwaarden (algemene salarisontwikkeling, algemene arbeidsduur en bovenwettelijke sociale zekerheid).

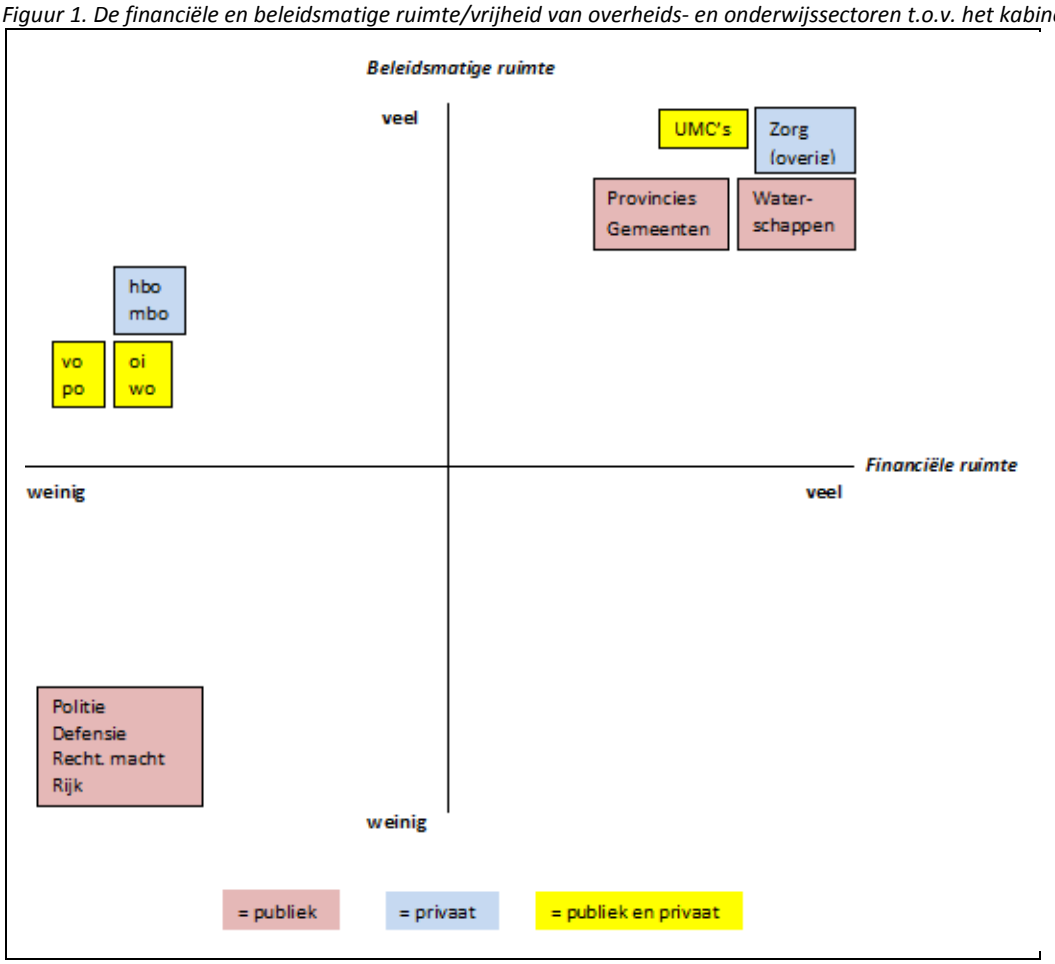
1.2.4. Kenmerken sector zorg en welzijn

- De zorgsector (op de UMC's na) maakt geen onderdeel uit van de taakopdracht.
- De sector zorg en welzijn is wel in financieel-technisch opzicht onderdeel van de collectieve sector, omdat ze rechtstreeks of indirect wordt bekostigd ten laste van collectieve middelen (belastingen dan wel uit verplicht gestelde premies). Vanuit dat perspectief kan de zorgsector dan ook gezien worden als een semipublieke sector. Juridisch gezien, zeker in het licht van internationale regelgeving (zoals ILO, ESH en EVRM), is de zorg echter een privaatrechtelijke sector, met uitzondering van een deel van de UMC's.
- Zorgaanbieders zijn allemaal privaatrechtelijke organisaties en de rechtspositie en de arbeidsvoorwaardenvorming is op privaatrechtelijke leest geschoeid. De zorg valt onder het private cao-recht. Het arbeidsvoorwaardenoverleg in de zorg speelt zich af tussen zorgwerkgevers en vakbonden. Zorgaanbieders zijn zelf verantwoordelijk voor de kosten en inhoud van de arbeidsvoorwaarden die zij met de bonden afspreken.
- De minister van VWS heeft hier geen directe betrokkenheid bij. Ze heeft dus geenszins een werkgeversrol (ook niet op afstand). De bewindspersonen van VWS hebben wel een bekostigingsrol. Zij stellen de budgettaire macrokaders vast en bepalen voor een deel van de sector de (maximum-) tarieven. Hierbij is de indexeringssystematiek voor de lonen en prijzen binnen de zorg van toepassing (OVA). Via deze systematiek krijgt de zorgsector ruimte voor marktconforme ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden. Het kabinet heeft geen mogelijkheid om direct te sturen op deze ruimte. Om deze redenen is de zorgsector als voorbeeld van een dicht bij de overheid staande "normale" sector opgenomen.

1.3. Wat is de ruimte voor overleg op sectorniveau?

De huidige invloed van het kabinet op de cao-vorming in de overheidssectoren en (ter vergelijking) de zorg wordt hieronder in figuur 1 weergegeven op basis van twee criteria: de financiële en beleidsmatige ruimte/vrijheid van sectoren ten opzichte van het kabinet, dat wil zeggen de vrijheid van sectoren om de loonruimte, onderscheidenlijk het arbeidsvoorwaardenbeleid zelf te bepalen. Doel is om op basis van de huidige situatie een globaal onderscheid tussen sectoren zichtbaar te maken.

Figuur 1. De financiële en beleidsmatige ruimte/vrijheid van overheids- en onderwijssectoren t.o.v. het kabinet



Technische toelichting bij figuur 1

Beleidsmatige ruimte/vrijheid voor sectoren: de vrijheid om het arbeidsvoorwaardenbeleid zelf te bepalen

Veel autonomie: *geen bemoeienis c.q. mogelijkheid van ingrijpen door kabinet.*

Weinig autonomie: *goedkeuring kabinet nodig voor onderhandelingsinzet en onderhandelingsmandaat.*

Tenslotte wordt de beleidsmatige autonomie beïnvloed door de juridische status (private of publiekrechtelijke organisatie); dit is van belang vanwege de toepasselijkheid van ILO-verdragen.

Financiële ruimte/vrijheid voor sectoren: de vrijheid om de loonruimte zelf te bepalen

Veel autonomie: *financiering uit Gemeente- of Provinciefonds en/of eigen middelen.*

Weinig autotonomie: *vaststelling ruimte door kabinet via referentiemodel (incl. mogelijkheid van beleidsmatige aanpassing) en volledig en direct uit Rijksbegroting.*

Zoals uit het dit onderdeel blijkt, beschikt het kabinet op dit moment over twee sturings-instrumenten: de beleidsmatige sturing en de budgettaire sturing. De beleidsmatige sturing wordt besproken in onderdeel 2 en de budgettaire sturing in onderdeel 3.

2. Beleidsmatige sturing

Zoals is gebleken uit figuur 1 in onderdeel 1.3. zijn er verschillen in aansturing van de verschillende clusters van sectoren (kabinetssectoren, decentrale overheden en onderwijssectoren). Deze verschillen vloeien vooral voort uit de sectoralisatie van het overlegmodel en de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in de onderwijssectoren en zijn vastgelegd in wet- en regelgeving. Zoals is te lezen in onderdeel 1.2., zit het verschil vooral in de mandaatvorming en de goedkeuring van het onderhandelingsresultaat; bij de decentrale sectoren en de onderwijssectoren ligt die bevoegdheid bij de achterban van de cao-onderhandelaar aan werkgeverszijde; bij kabinetssectoren ligt die bevoegdheid bij de ministerraad (MR).

In 2.1. wordt ingegaan op de mandaatvorming bij de kabinetssectoren en in 2.2. wordt de beleidsmatige sturing overheidsbreed beschreven.

2.1. Mandaatvorming kabinetssectoren

Proces
De MR stuurt vooraf via mandaatverlening en achteraf door accorderen van onderhandelingsresultaten, op voordracht van de vakminister (zie *processchema* in box 1 hierna).

Box 1. Proces mandaatvorming cao-inzet en goedkeuring onderhandelingsresultaat kabinetssectoren

Bepaling cao-inzet door kabinetssector (vakminister)
↓
Directeurenoverleg arbeidsvoorwaarden en pensioen (voorzitter BZK)
↓
Vierhoek (politiek)
↓
MR
↓
Cao-onderhandelingen
(evt. tussentijds verruiming of beperking MR-mandaat)
↓
Onderhandelaarsakkoord
↓
Directeurenoverleg arbeidsvoorwaarden en pensioen (voorzitter BZK)
↓
Vierhoek (politiek)
↓
MR
↓
Definitief cao-akkoord
(evt. terug naar cao-tafel)

Bij de cao-vorming in de kabinetssectoren spelen verschillende belangen (direct of indirect) een rol (zie *overzicht* in box 2 hierna):

Box 2. Verschillende belangen bij arbeidsvoorwaardenvorming kabinetssectoren

Specifieke belangen	*Algemene belangen*
Kabinetssector: verbetering bedrijfsvoering, arbeidsrust, concurrerende arbeidsvoorwaarden	Vierhoek[30]: - MP (vz): coördinatie van het algemeen regeringsbeleid, uitvoering regeerakkoord - M.FIN: begrotingsbeheersing, doelmatige besteding publieke middelen - M.SZW (coördinatie): uitvoering sociale agenda (o.a. sociaal akkoord), bijv. activering - M.EZ: effect op en belangen van marktwerkgevers (voorbeeldwerking en afbakening markt-overheid)
Centrales voor overheidspersoneel: concurrerende arbeidsvoorwaarden	M.BZK: coördinatie arbeidsvoorwaarden en overlegstelsel overheidspersoneel (positie tussen werkgevers en kabinet in, werkt beide kanten op), aandacht voor: - goed openbaar bestuur, - factor arbeid in de publieke sector, - balans tussen kwaliteit en kosten van publieke dienstverlening, - normering topinkomens, - ambtelijk vakmanschap, ambtelijke status
Overige kabinetssectoren: mogelijke uitstraling naar “eigen” sectoren	M.OCW: verantwoordelijk voor het onderwijsstelsel inclusief arbeidsvoorwaarden en arbeidsmarkt
SG’s (wat betreft cao Rijk): Werkgeversbelang voor eigen departement en voor gehele sector; optimale bedrijfsvoering tegen aanvaardbare kosten; maar ook: hoogste adviseur van de eigen (vak)minister	Overige ministers: (partij)politieke belangen

2.2. Beleidsmatige sturing overheidsbreed

2.2.1. Trendnota’s arbeidszaken overheid (1996-2012) en Speerpuntenbrieven (2000-2008)

Vanuit zijn coördinatietaak heeft de minister van BZK jaarlijks de Trendnota arbeidszaken overheid bij de begroting van zijn ministerie uitgebracht, de laatste keer in 2011. De Trendnota gaf jaarlijks een breed beeld van de ontwikkelingen op het terrein van arbeidszaken in de publieke sector (deels kwantitatief, deels kwalitatief) en berichtte over beleidsvoornemens en resultaten van beleid. Daarbij werden sectoren nadrukkelijk en op verschillende vlakken met elkaar vergeleken. Ook verkende de Trendnota vaak de thema’s voor de toekomst.

[30] MP kan ad hoc besluiten dat ook een andere minister een vierhoek bijwoont.

Inhoudelijk gezien coördineerde het kabinet richting de overheidswerkgevers via speerpuntenbrieven. Deze zijn uitgebracht tussen 2000 en 2009. De minister van BZK gaf in deze speerpuntenbrieven de zwaartepunten aan waar sectoren zich in het kader van de kabinetsdoelstellingen op zouden moeten richten. De speerpuntenbrief kwam in genoemde periode over het algemeen een keer per jaar uit, en bevatte afhankelijk van de kabinetsopvattingen strikt of los geformuleerde wensen of doelen met betrekking tot inzet en uitkomsten van het arbeidsvoorwaardenoverleg. De brief was voor de kabinetssectoren kaderstellend en voor de overige sectoren richtinggevend. In 2005 is tussen het kabinet en de sectorwerkgevers in het VSO gesproken over de binding van de niet-kabinetssectoren aan de speerpuntenbrief en over de door het kabinet te voeren regie. Aanleiding hiervoor was de ontevredenheid die binnen het VSO was ontstaan toen in 2004 voor alle sectoren de nullijn werd opgelegd. De ZPW hadden er moeite mee dat afspraken eenzijdig werden opgelegd. Ook vonden zij de afspraken in de speerpuntenbrief te omvangrijk en te gedetailleerd.

2.2.2. Bestuurlijke afspraken met de ZPW (2008-2009)

De kritiek van de ZPW op de speerpuntenbrief heeft geleid tot een alternatief, namelijk de bestuurlijke afspraken tussen de minister van BZK en de ZPW van juni 2008. De bestuurlijke afspraken betekenden een erkenning van de ZPW als overlegpartner van het kabinet. Het doel van de samenwerking was dat in een tijd van (toen nog) groeiende arbeidsmarktkrapte zowel huidige werknemers als potentiële werknemers de overheid als aantrekkelijke werkgever blijven zien. De afspraken hadden betrekking op twee hoofdthema's: een maatschappelijk herkenbare, gerespecteerde en legitieme publieke sector (bijv. integriteit van de overheid en doelstellingen met betrekking tot diversiteitbeleid) en de bevordering van arbeidsparticipatie en van een concurrerende en aantrekkelijke arbeidsmarktpositie voor overheidswerkgevers (hoe kunnen sectorwerkgevers de problemen bij de personeelsvoorziening beperken door het efficiënt en effectief inzetten van middelen).

2.2.3. Centraal overleg in de ROP

De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) is na de invoering van het sectorenmodel (1993) in 1997[31] ingesteld als het centrale overlegplatform van de gezamenlijke sectorwerkgevers (VSO) en werknemers SCO) bij de overheid voor het kenbaar maken van standpunten, het doen van aanbevelingen, het voeren van overleg en het onderhandelen over centrale arbeidsvoorwaarden. De taken van de ROP zijn beschreven in de ROP-overeenkomst[32] en kunnen als volgt worden samengevat:

- formeel overleg tussen de sociale partners onderling over de vaststelling van de bovensectorale ABP-pensioenregeling en tussen het kabinet (de coördinerend minister van BZK) en de sociale partners (VSO en SCO) over regelingen specifiek voor het overheidspersoneel en over de toepassing van WOR[33]-bepalingen voor overheidsondernemingen;
- informeel overleg tussen sociale partners onderling t.b.v. aanbevelingen en standpuntbepalingen richting kabinet, Tweede Kamer en Stichting van de Arbeid (StvdA).

De ROP komt in de praktijk fysiek niet bij elkaar, maar geeft wel adviezen en is te beschouwen als een equivalent van de StvdA; in voorkomende gevallen wordt gezamenlijk opgetrokken. De

[31] Besluit van 13 januari 1997 (Stb. 1997, 31).
[32] zie: http://rop.caop.nl/shared/downloads/ROP/Overeenkomst_ROP_2003.pdf.
[33] Wet op de ondernemingsraden.

agendacommissie van de ROP (ACR) komt wel bij elkaar voor informeel overleg. De onderhandelingen over de pensioenonderwerpen vinden plaats in de Pensioenkamer van de ROP. Daarnaast kent de ROP een WOR-kamer en een werkgroep klokkenluiden. De werkwijze van de ROP is beschreven in het Reglement van orde van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid[34].

Uit de evaluaties van het sectorenmodel die de minister van BZK vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het overlegstelsel in de publieke sector heeft laten uitvoeren, kwam naar voren dat het overleg tussen het kabinet en de sociale partners in de ROP niet goed tot zijn recht komt, deels omdat de voortgaande decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg heeft geleid tot een afname van het aantal onderwerpen voor overleg op bovensectoraal niveau[35], en deels omdat de kabinetssectoren hun werkgeversrol niet kunnen scheiden van de wetgevende rol.

Deze aspecten komen eveneens naar voren in de evaluatie van de werkwijze van de ROP die de ACR in 2014 heeft laten uitvoeren. Gesteld wordt onder meer dat de huidige samenstelling van kabinets-sectoren, decentrale overheden en onderwijssectoren in de ROP het gezamenlijk overleg en de besluitvorming bemoeilijkt. De positie van de kabinetssectoren is veelal afwijkend van de andere sectoren, daar de onderhandelingsruimte wordt begrensd door politieke afspraken en regeer-akkoord. Er bestaat bij partijen de behoefte om het overlegmodel her in te richten mede gelet op de normalisatie en de noodzaak om – voordat wetgeving tot stand komt - de specifieke belangen van de overheidswerkgevers en werknemers te kunnen inbrengen bij het kabinet.

[34] zie: http://rop.caop.nl/shared/downloads/ROP/Reglement_vd_orde_van_ROP.pdf.

[35] Na de normalisering neemt het aantal onderwerpen verder af. Wat in de nieuwe Ambtenarenwet gehandhaafd blijft, betreft een aantal wettelijke kernwaarden en normen van het werken voor de overheid.

3. Budgettaire sturing

3.1. Financiering kabinetssectoren en onderwijs: het referentiemodel

3.1.1. De werking van het referentiemodel

In de marktsector wordt de arbeidsvoorwaardenruimte (kort door de bocht gesteld) bepaald door de ontwikkeling van de winstgevendheid van de sector of de organisatie, door de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit of door beleidsmatige overwegingen[36]. In de collectieve sector ontbreekt dit mechanisme omdat de bestaansreden ligt in het algemeen belang en productie van collectief goed, in plaats van winstgevendheid. Toegevoegde waarde in termen van productiviteit heeft daardoor geen betekenis voor de hoogte van het loon. In plaats daarvan wordt de kabinetsbijdrage bepaald aan de hand van het referentiemodel. Dit model is in 1997 vastgesteld door de Ministerraad en trad in 1999 in werking. Overigens geldt het referentiemodel niet voor de zorgsector, waar het OVA-convenant van kracht is. Wel sluit de systematiek van de OVA grotendeels aan bij de systematiek van het referentiemodel, waarbij de OVA geen mogelijkheid bevat om de uitkomst van het referentiebegrip beleidsmatig aan te passen.

Het referentiemodel is een beslismodel voor het vaststellen van de kabinetsbijdrage voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de collectieve sector. Het voortouw ligt bij de ministers van BZK en FIN. De kabinetsbijdrage is het percentage waarmee de loongevoelige uitgaven op de rijksbegroting worden verhoogd vanwege de stijging van de arbeidskosten. Het uitgangspunt van het referentiemodel is om de loonontwikkeling in de overheidssectoren aan te laten sluiten bij de loonontwikkeling in de marktsector. De achterliggende idee (die verderop in paragraaf 3.1.3. wordt uitgewerkt) is dat markt en overheid op dezelfde arbeidsmarkt opereren, in het bijzonder wat schoolverlaters betreft. De overheid moet (met de marktsector) concurrerende arbeidsvoorwaarden kunnen bieden om voldoende goed gekwalificeerd personeel aan te kunnen trekken en te behouden. Dat vereist het kunnen bieden van een gelijkwaardig arbeidsvoorwaardenpakket.

Naast het aansluiten bij de arbeidsvoorwaarden van de marktsector, worden overheidswerkgevers door toepassing van het referentiemodel ook geprikkeld om geen duurdere arbeidsvoorwaarden aan te bieden dan in de markt gebruikelijk is. Dit betekent ook dat indien de overheid erin slaagt een lagere sociale lastenontwikkeling te realiseren dan in de marktsector, er meer ruimte is voor verbetering voor bijvoorbeeld loonontwikkeling. In het omgekeerde geval kan dit betekenen dat er dus minder ruimte is voor loonontwikkeling.

Het referentiemodel bestaat uit twee delen: een objectief technisch deel (het referentiebegrip) en een beleidsmatige afweging. Eerst wordt op technische wijze een marktconforme arbeidskostenontwikkeling bepaald aan de hand van een objectiveerbaar referentiebegrip. Het referentiebegrip bestaat grofweg uit een vergoeding voor de contractloonstijging, voor de sociale lastenontwikkeling en (in de vorm van een gebudgetteerd percentage) voor de incidentele loonontwikkeling. De gemiddelde mutatie in de marktsector voor de eerste twee componenten, uitgedrukt in een

[36] Zie Paul de Beer aan "Staat van de ambtelijke dienst", hoofdstuk 14.3 Normalisering van de collectieve verhoudingen, paragraaf 2 uitgangspunten voor de cao-onderhandelingen in de marktsector, blz. 170-171 (CAOP, november 2011).

percentage van de loonkosten, vormt samen met de beleidsmatige raming van de component 'incidenteel' door het CPB de uitkomst van het objectieve deel van het referentiemodel.

Na vaststelling van het referentiebegrip volgt een beleidsmatige afweging door het kabinet, waarbij wordt bezien in hoeverre het politiek mogelijk en wenselijk wordt geacht om de uitkomst van het objectieve referentiebegrip onverkort te volgen. De minister van BZK maakt de uitkomst daarvan bekend bij de zogenoemde ruimtebrief aan de overheidswerkgevers. Het kabinet hoeft de uitkomst van het referentiebegrip dus niet zonder meer over te nemen, maar heeft de vrijheid om wegens beleidsmatige redenen daarvan af te wijken. Enerzijds zouden er redenen kunnen bestaan om af te wijken vanwege verschillen tussen de collectieve sector en de marktsector, zoals arbeidsmarktknelpunten of budgettaire problematiek. Anderzijds zou er aanleiding kunnen zijn om onderscheid te maken tussen de verschillende sectoren binnen de collectieve sector, zoals sectorspecifieke arbeidsmarktknelpunten, verdiencapaciteit van een sector en mogelijkheden tot productiviteitsverbetering.

3.1.2. Het referentiemodel in de praktijk

Uitgangspunt van het referentiemodel is zoals gezegd dat de loonontwikkeling in de overheidssectoren de loonontwikkeling in de marktsector kan volgen. In de praktijk kan die aansluiting bij de marktsector veelal niet jaarlijks plaatsvinden door het veelvuldig toepassen van een beleidsmatige korting op de uitkomst van het objectiveerbare deel van het referentiemodel. Deze beleidsmatige korting kan betrekking hebben op een korting op:

a. de contractloonstijging (gemiddelde mutatie marktsector);
b. de vergoeding voor incidentele loonstijging (door CPB beleidsmatig geraamd op 0,3%);
c. de vergoeding voor de sociale werkgeverslasten (gemiddelde mutatie marktsector).

Sinds de start van het referentiemodel in 1997 is gedurende zes jaar sprake geweest van een absolute nullijn (in 2005, 2010, 2011, 2012, 2013 en 2014). In deze jaren is geen vergoeding uitgekeerd voor *contractloonontwikkeling* in de kabinets- en onderwijssectoren, terwijl in de marktsector wel een contractloonstijging zichtbaar was. In 2004 was er in eerste instantie ook sprake van een nullijn, maar die is uiteindelijk enigszins gemitigeerd. Naast 2004 is ook voor de jaren 1999 en 2003 een korting toegepast op de uitkomst van het referentiemodel door middel van een korting op de component contractloonstijging.
Daarnaast is met uitzondering van de jaren 2000 tot en met 2002 ook de component voor de *incidentele loonontwikkeling* in alle jaren volledig gekort.
De vergoeding voor de *sociale werkgeverslasten* is wel steeds (minimaal) volledig uitgekeerd.

De beleidsmatige kortingen zijn steeds om financiële redenen toegepast, en een keer[37] (formeel) uit solidariteit met de effecten van de economische crisis vanaf 2008 in de marktsector.

In 2006 en 2007 zijn er juist extra middelen vrijgekomen voor compensatie (bovenop de normale referentiesystematiek) van hogere cao-afspraken bij de overheid na enkele jaren van budgettaire

[37] Dit is gebeurd bij het Aanvullend beleidsakkoord van het kabinet Balkenende IV van maart 2009 (deel 1, blz. 14, punt 38) in de vorm van een nominale nullijn vanaf 2010 die een besparing van 3,2 mld moest opleveren. Zie ook Trendnota Arbeidszaken Overheid 2010, Kamerstukken II vergaderjaar 2009-2010, 32 1 24, nr. 2, paragraaf 2.4, blz.8, onder *Loonvorming*.

kortingen. Een ander voorbeeld waarin het kabinet extra geld uittrok voor de publieke sector (in de vorm van enveloppen, buiten het referentiemodel om) zijn de 'Van Rijn'-middelen. De commissie-Van Rijn signaleerde in 2001 diverse knelpunten op de arbeidsmarkt van de collectieve sector. Deze knelpunten traden op bij uitvoerende beroepen in de zorg en het onderwijs, alsmede bij geschoolde specialisten in openbaar bestuur en defensie. Het toenmalige kabinet heeft vervolgens extra middelen uitgetrokken, die bijvoorbeeld werden aangewend om het carrièreperspectief van leraren te vergroten.

Van de theoretische mogelijkheid om in de uitkomst en verdeling van de ruimte op grond van het referentiemodel te differentiëren naar overheidssectoren is tot op heden geen gebruik gemaakt.

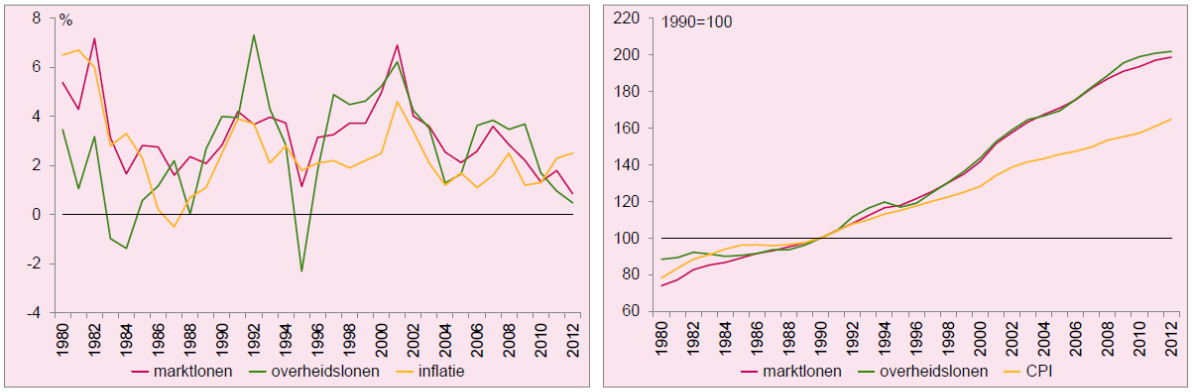
3.1.3. Gevolgen van de beleidsmatige kortingen

Een achterblijvende arbeidsmarktpositie is geen groot probleem in tijden van hoge werkloosheid en een ruime arbeidsmarkt, zoals thans het geval is. De werkgelegenheid bij de overheid (met name het openbaar bestuur) blijft voorlopig krimpen, waardoor de overheid naar verwachting de komende jaren zeker in staat zal zijn om voldoende personeel aan te trekken. Voor het onderwijs geldt dat de knelpunten op de arbeidsmarkt nu beperkt zijn, maar er wel regionale tekorten zijn, met name in de Randstad, en in het VO voor specifieke vakken; op de korte termijn (vanaf 2016) wordt verwacht dat de tekorten in het PO oplopen doordat veel leraren met pensioen zullen gaan[38]. In het algemeen kan worden gesteld dat in de toekomst in een aantrekkende arbeidsmarkt de overheid en het onderwijs moeilijker in staat zullen zijn getalenteerd en gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden, vooral maar niet alleen onder schoolverlaters.

In een recente studie[39] laat het CPB zien dat de overheidslonen op de langere termijn de marktlonen volgen, mede vanwege de op elkaar aanhakende en aansluitende arbeidsmarkten. Hieruit trekt het CPB de conclusie dat een nullijn in enig jaar in latere jaren geheel of grotendeels wordt ingelopen. Onderstaande figuur uit genoemde studie laat de relatie tussen overheids- en marktlonen over de periode 1980 – 2012[40] duidelijk zien. Deze figuur laat groei (links) en een index (rechts) van de markt-lonen en overheidslonen in Nederland zien. De figuur maakt duidelijk dat de loonontwikkeling in beide sectoren sterk gecorreleerd is. De enige uitzondering hierop is de periode in de vroege jaren tachtig, toen de lonen in de publieke sector aanzienlijk minder snel groeiden dan de lonen in de marktsector. Dit betrof een correctie op relatief snel gegroeide (netto) overheidslonen gedurende de jaren zestig en zeventig.

[38] Kamerstukken II vergaderjaar 2014-2015, 27 923, nr. 189 (brief van de minister van OCW van 28 oktober 2014 over 'Werken in het onderwijs').
[39] CPB Policy Brief 2014/12, 'Overheidslonen volgen marktlonen'.
[40] Het CPB heeft hierin de nullijn van de jaren 2013 en 2014 niet meegenomen.

Figuur 5 Ontwikkeling overheidslonen en marktlonen



Bron: CPB.

Voor Nederland wordt door het CPB voor de periode 1980-2012 gevonden dat de overheidslonen de marktlonen volgen. Deze uitkomst geldt zowel bij gebruik van de totale loonvoet (de kosten voor de werkgever, dus inclusief sociale werkgeverslasten) als bij gebruik van het loon dat de werknemer ontvangt (exclusief werkgeverslasten). De lonen voor hoogopgeleiden in Nederland midden jaren negentig zijn relatief hoog bij de overheid, maar deze zijn tien jaar later gelijk aan die van de markt. Daarentegen liggen de lonen van laagopgeleiden de gehele periode hoger bij de overheid en neemt het verschil met de markt toe in de loop van de tijd. Achter een loonontwikkeling die gemiddeld gelijk opgaat met die in de markt, kunnen verschillen per opleidingsniveau schuil gaan[41]. Het grootste probleem van studies die loonniveaus vergelijken, is volgens het CPB het vinden van vergelijkbare groepen. Meestal wordt wel gecorrigeerd voor individuele zichtbare kenmerken zoals opleiding en leeftijd. De al dan niet sectorspecifieke vaardigheden van werknemers zijn echter niet goed meetbaar, zodat het moeilijk is hiervoor te corrigeren. Het meenemen van meer individuele kenmerken verkleint de gevonden loonverschillen tussen de overheid en de markt. Dit geldt ook voor het meenemen van verschillen in werkgeverskenmerken. Een voorbeeld hiervan is de grootte van werkgevers. Werkgevers met meer werknemers betalen namelijk over het algemeen hogere lonen en overheidswerkgevers hebben relatief veel werknemers in dienst. Als voor deze kenmerken wordt gecorrigeerd, neemt het loonverschil af ten opzichte van de markt, of ontstaat een tegengestelde situatie.

Uit de CPB-studie komt naar voren dat het in de periode 1980-2012 gemiddeld genomen drie tot vier jaar duurde totdat een verschil tussen overheidslonen en marktlonen werd ingelopen. Dit is echter volgens het CPB een gemiddelde. De snelheid waarmee het evenwicht wordt hersteld, hangt mede af van de stand van de conjunctuur. Tijdens een hoogconjunctuur is de arbeidsmarkt krap. De concurrentie om schoolverlaters is dan heviger en de arbeidsmobiliteit hoger. Hierdoor wordt het evenwicht sneller hersteld dan bij een ruime arbeidsmarkt, wanneer werknemers minder geneigd zijn van baan te wisselen en er minder concurrentie is om schoolverlaters.
De inhaal van de overheidslonen kan volgens het CPB op verschillende manieren plaatsvinden. Bijvoorbeeld via een generieke loonstijging, maar in het verleden zijn achterblijvende overheidslonen ook wel gecompenseerd door additionele loonstijgingen voor specifieke groepen werknemers, op deelmarkten met de grootste knelpunten.

[41] Uit onderzoek blijkt dat het opleidingsniveau van overheids- en onderwijswerknemers gemiddeld hoger is, alsook dat de leeftijd van de populatie gemiddeld hoger is, dan het geval is bij marktwerknemers.

3.2. Financiering decentrale overheden: Gemeente- en Provinciefonds en eigen middelen

Gemeenten en provincies financieren hun taakuitoefening inclusief de component lonen (en loonontwikkeling) uit respectievelijk het Gemeentefonds (GF) en het Provinciefonds (PF), uit specifieke uitkeringen en uit overige eigen inkomsten. Het accres van GF en PF beweegt mee met de ontwikkeling van de rijksbegroting (trap-op-trap-af systeem). De waterschappen financieren de kosten van hun taakuitoefening inclusief lonen uit tarieven. Voor alle drie de sectoren is er met uitzondering van de loon- en prijsindexatie van sommige specifieke uitkeringen geen sprake van een zichtbare kabinetsbijdrage voor loonontwikkeling; de sectoren zijn ook vrij in de onderhandelingen met sociale partners.

De onderhandelingsruimte wordt bij de gemeenten en provincies via een gemeentelijk respectievelijk provinciaal referentiemodel bepaalt, welke uiteenvalt in een technische en een beleidsmatige component[42].

3.2.1. Technische component: accres GF/PF en contractloonstijging marktsector

De technische component wordt voor 50% bepaald door de ontwikkeling van respectievelijk GF en PF, en voor 50% door de loonontwikkeling in de marktsector, gecorrigeerd voor de ontwikkeling van de sociale werkgeverslasten. De decentrale overheden krijgen accres op GF en PF (trap-op-trap-af systeem, officieel de normeringssystematiek genoemd). Het 'trap-op-trap-af' systeem is vanwege de economische crisis voor de jaren 2009, 2010 en 2011 buiten werking gesteld. Dit voorkwam dat gemeenten onbedoeld sterk zouden meeprofiteren van de extra rijksuitgaven om de crisis te bestrijden. Vanaf 2012 is het systeem weer hersteld. De ontwikkeling van GF en PF zijn gekoppeld aan de ontwikkeling van de Rijksbegroting, die uitgedrukt wordt in een percentage (het nominale accres). Het nominale accres wordt vervolgens gecorrigeerd voor de jaarlijkse prijsontwikkeling, uitgedrukt in de 'prijs bruto binnenlands product'. De resultante van deze berekening is het reële accres: dit geeft aan in welke mate gemeenten en provincies meer bestedingsruimte hebben na rekening te hebben gehouden met de prijsontwikkeling. Het reële accres blijkt in veruit de meeste jaren positief te zijn geweest.

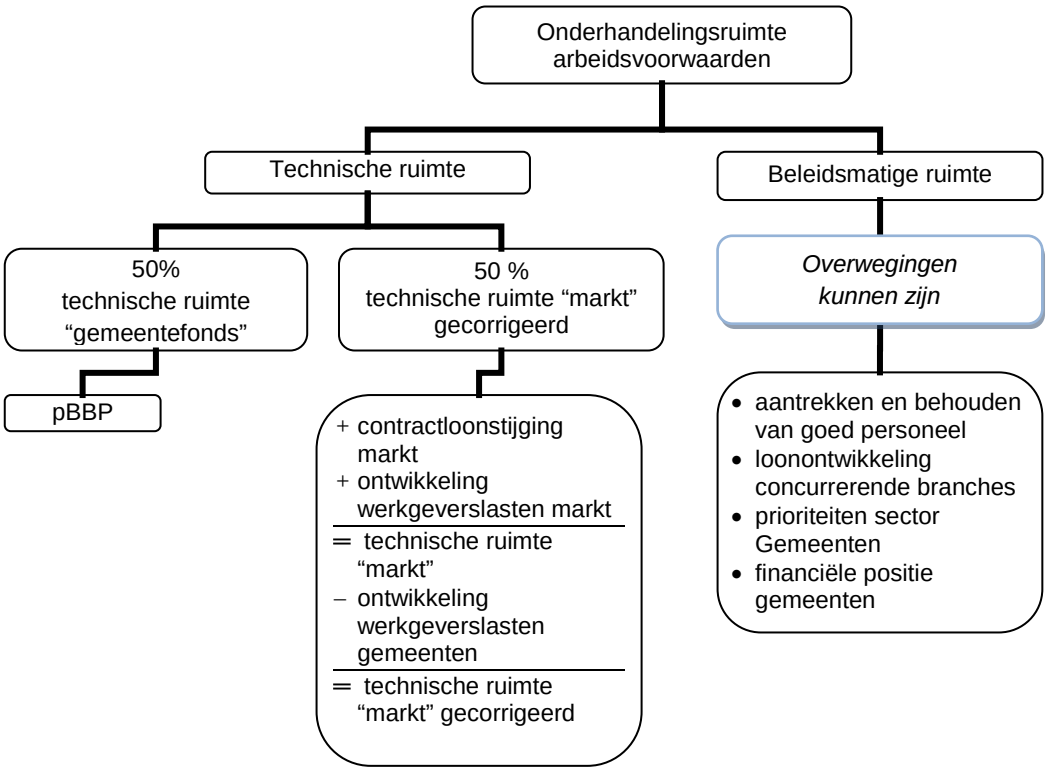
3.2.2. Beleidsmatige component

De beleidsmatige component houdt in dat de onderhandelingsruimte op beleidsmatige overwegingen kan worden bijgesteld (voorbeelden hiervan zijn: arbeidsmarktpositie, prioriteiten bij de gemeenten en financiële positie van de gemeenten).

3.2.3. Schema gemeentelijk referentiemodel

Schematisch samengevat wordt de onderhandelingsruimte bij de gemeenten als volgt bepaald:

[42] Het gemeentelijke referentiemodel wordt beschreven in bijlage 1a bij de brief van het College voor Arbeidszaken aan de leden d.d. 12 december 2008, met kenmerk 200802175, over de concept Arbeidsvoorwaardennota 2009 en verder.



Bron: VNG, bijlage 1a bij de brief van het College voor Arbeidszaken aan de leden d.d. 12 december 2008, met kenmerk 200802175

BIJLAGE B

MIJLPALEN IN HET NORMALISERINGSPROCES

1984	Invoering geschillenregeling.
1989	Invoering overeenstemmingsvereiste.
1993	Start van het sectorenmodel (decentralisatie arbeidsvoorwaardenvorming naar – toen nog – acht sectoren).
1993 - 2014	Gefaseerde decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in het onderwijs; achtereenvolgens HBO, WO, OI, UMC's, MBO, VO en PO (eerst secundaire en daarna ook primaire arbeidsvoorwaarden).
1995	Invoering WOR, met uitzondering voor 'politiek primaat'.
1995	Invoering pseudopremies (WW, ZW, WAO) voor een gelijk bruto-nettotraject met marktwerknemers.
1996	Privatisering ABP (pensioenwetgeving van toepassing, met uitzondering van regeling inzake verplichtstelling en regeling inzake pensioenoverleg).
1996	Invoering WAO-conforme regeling (splitsing invaliditeitspensioen in wettelijk en bovenwettelijk deel, eerste gaat over naar FAOP en laatste blijft bij ABP).
1997	Introductie van het referentiemodel om de kabinetsbijdrage in de arbeidsvoorwaardenontwikkeling van de kabinets- en onderwijssectoren te bepalen.
1998 – 2001	Gefaseerde invoering werknemersverzekeringen voor overheidspersoneel; eigenrisicodragen WW in plaats van premiefinanciering als in de marktsector, overheidswerkgevers zelf verantwoordelijk voor re-integratie (i.p.v. UWV).
2000	Eerste speerpuntenbrief van minister van BZK aan de kabinetssectoren, als volgt toegelicht: "In de Ministerraad is besloten om - als aanvulling op de bij voorjaarsnota/kaderbrief te versturen ruimtebrief - binnen het Kabinet te spreken over relevante speerpunten voor het CAO-overleg in de vijf kabinetssectoren (noot: onderwijs was toen nog deels een kabinetssector). Daarbij gaat het enerzijds om de grenzen waarbinnen de uitkomsten van het CAO-overleg dienen te blijven en anderzijds om het vaststellen van de sectorale speerpunten voor het CAO-overleg. Doel is om voorafgaand aan de CAO-onderhandelingen een heldere politieke afweging te maken tussen algemeen kabinetsbeleid en sectorale onderhandelingsruimte." Speerpuntenbrief is ook naar ZPW gestuurd (officieel aan het VSO), is niet bindend voor de ZPW, maar wel bedoeld als richtinggevend voor hun beleidsmatige afwegingen.
2004 – 2005	(Budgettaire) nullijn voor de publieke sector (2004 en 2005, voor de marktsector ingevolge sociaal akkoord alleen 2004 nullijn, voor 2005 "naderend tot nul"); dreiging van eenzijdige wettelijke maatregelen kabinet om regelingen voor overheidspersoneel te versoberen.
2006	Grote stelselwijzigingen (zorgverzekeringswet, pensioen/VPL, tweede ziektejaar, nieuwe regeling voor arbeidsongeschiktheid, versobering WW) voor alle werknemers, lastige cao-gesprekken over aanpassing bovenwettelijke regelingen en lastig pensioenoverleg over aanpassing ABP-regeling, uiteindelijk overal akkoorden.
2007	Laatste volwaardige speerpuntenbrief van minister van BZK aan de kabinetssectoren (bindend) en de ZPW (richtinggevend).
2008	Bestuurlijke afspraken tussen minister van BZK en de ZPW (eerste keer, tot op heden niet herhaald).
2008	Ambtelijke speerpuntenbrief van DGBK (BZK) aan de kabinetssectoren.
2010 – 2014	Financiële crisis met een vijfjarige budgettaire nullijn voor de publieke sector.
2010	Initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren ingediend en op 4 februari 2014 aangenomen door de Tweede Kamer.
2012	Regeerakkoord: gelijkschakeling ontslagrecht; gelijkschakeling secundaire arbeidsvoorwaarden; extra middelen voor onderwijs op voorwaarde van afschaffing/versobering ouderenregelingen.
2015	(Voorlopig) einde budgettaire nullijn: loonbijstelling door kabinet wordt in lijn met de normale referentiesystematiek uitgekeerd (geen beleidsmatige korting op contractloonstijging).

BIJLAGE C

NORMALISERING; HOE IS HET GEREGELD IN DE MARKTSECTOR?

1. Privaat collectief arbeidsrecht vervangt stelsel van rechtspositieregelingen

Vanuit de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming bezien, is de belangrijkste wijziging als gevolg van het invoeren van het private arbeidsrecht dat de rechtspositieregelingen worden vervangen door collectieve arbeidsovereenkomsten. Daarbij gaat het niet om zuiver technische, inhoudelijk neutrale aanpassingen. Het private cao-recht is op wezenlijk andere principes en beginselen gebouwd dan het huidige stelsel van publiekrechtelijke rechtspositieregelingen. De onderwijssectoren zijn voor het grootste deel privaatrechtelijk georganiseerd en vallen daarmee nu al onder het private cao-recht. Voor de andere overheidssectoren leidt de normalisering en daarmee de toepassing van het private cao-recht tot andere partijen, processen en procedures bij de collectieve arbeidsvoorwaarden-vorming, tot een andere wijze en aard van binding van partijen en van ongebonden werkgevers, tot een andere wijze van doorwerking in individuele arbeidsverhoudingen en tot andere nawerking bij uitblijven van nieuwe afspraken tussen partijen. Niet alle wijzigingen zijn vanuit het sturingsvraagstuk bezien relevant.

In paragraaf 2 worden de relevante verschillen met het huidige stelsel van rechtspositieregelingen kort beschreven. In paragraaf 3 is een beschrijving van de kenmerken en elementen van het private cao-recht opgenomen, gebaseerd op openbare informatie van de Stichting van de Arbeid. De gevolgen van het private arbeidsrecht voor het overlegmodel bij de overheid en het onderwijs worden hierna apart in Bijlage E besproken.

2. Verschillen tussen het private arbeidsrecht en het huidige publieke stelsel

De belangrijkste verschillen tussen de (publiek- en privaatrechtelijke) stelsels zijn de volgende.

	Huidige publieke stelsel	Privaat arbeidsrecht
Grondslag arbeidsverhouding	Aanstelling als ambtenaar in de zin van de rechtspositieregeling	Individuele arbeidsovereenkomst, iao (Boek 7 BW)
Collectieve regeling	Rechtspositieregeling (RPR)	Collectieve arbeidsovereenkomst, cao (Wet cao/Wet avv)
Aard collectieve regeling	Wet in materiële zin (eenzijdig)	Overeenkomst/contract (tweezijdig)
Inhoud collectieve regeling	Ambtenarenwet (art. 125) benoemt de onderwerpen die in de RPR geregeld moeten worden, maar schrijft niet de inhoud of strekking voor	Contractenrecht geldt: onderhandelings- en contracts-vrijheid, partijen bepalen zelf of en, zo ja, waarover ze afspraken maken en welke afspraken ze willen maken

(vervolg)	Huidige publieke stelsel	Privaat arbeidsrecht
Bevoegdheid tot vaststelling of sluiting	Aangewezen bestuursorgaan, na overleg en overeenstemming met meerderheid van aangewezen centrales of vakbonden	Werkgever(svereniging) en 1 of meer vakbonden (geen centrales), mits statutair bevoegd. Cao met 1 vakbond is mogelijk, maar zeldzaam
Binding aan collectieve regeling	Van rechtswege en in de tijd onbegrensd voor alle werkgevers en werknemers waarop de RPR van toepassing is	• Werkgever gebonden via vereniging dan wel via avv; • Werknemer gebonden als vakbondslid, als werknemer van cao-sluitende werkgever (artikel 14 Wet cao) of via avv • Avv maximaal 2 jaar
Afwijking van wettelijke bepalingen	• Ambtenarenwet bevat zelf geen materieel recht • Afwijking van andere wetten alleen voor zover die dat toestaan	Alleen als wet afwijking bij cao (driekwartdwingend recht) of bij iao[43] (semi-dwingend recht) toestaat
Doorwerking collectieve regeling in individuele arbeidsrelatie	Van rechtswege	Doorwerking cao in iao via art. 12 en 13 Wet cao: cao-bepalingen gaan boven afwijkende iao. Incorporatiebeding in cao (cao-afspraken gaan deel uitmaken van iao en cao-wijzigingen werken direct door in de iao), maar na afloop cao zonder verlenging zijn afwijkingen van de wet (driekwartdwingend recht) niet meer geldig
Looptijd collectieve regeling	Onbegrensd	Max. 5 jaar (met verlenging max. 5 jaar), in de regel 1 – 2 jaar
Einde collectieve regeling	Intrekking of wijziging bij publiekrechtelijke regeling	Door afloop, zonder verlenging of aansluitende nieuwe cao; Door opzegging
Nawerking	Niet aan de orde	Afhankelijk van wijze van binding (verschillend voor werkgevers en werknemers); geen nawerking na afloop van avv

[43] iao = individuele arbeidsovereenkomst

3. Beschrijving privaat arbeidsrecht

De plaats, rol, betekenis en inhoud van de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) in het arbeidsrecht is door de Stichting van de Arbeid (StvdA) beschreven in een publicatie met de titel "De cao: wat en hoe" (september 2010). Onderstaande beschrijving is daar op gebaseerd.

Bronnen van arbeidsrecht
Als een werknemer in loondienst treedt bij een werkgever wordt hun onderlinge verhouding geregeld door het arbeidsrecht. Het arbeidsrecht kent drie bronnen van regelgeving:

- de individuele arbeidsovereenkomst (afgekort: iao);
- de wettelijke bepalingen van (Boek 7 van) het Burgerlijk Wetboek;
- de cao.

Karakter van de cao
De cao is een overeenkomst tussen één of meer werkgevers(organisaties) en één of meer vakbonden. Zij zijn de 'partijen' bij de cao. In een cao worden voornamelijk of uitsluitend arbeidsvoorwaarden geregeld die bij arbeidsovereenkomsten in de betreffende onderneming of bedrijfstak in acht moeten worden genomen. Belangrijk voordeel is dat een cao het mogelijk maakt om arbeidsvoorwaarden voor een collectief van werknemers af te spreken. Het staat werkgevers(organisaties) en vakbonden geheel vrij om een cao met elkaar af te sluiten. Het is niet verplicht. Hierdoor komt het voor dat werkgevers en werknemers in tal van sectoren en bedrijfstakken in de marktsector een rechtsrelatie hebben waarop enkel een iao van toepassing is.

Afhankelijk van het karakter van de cao kan van de cao worden afgeweken. Bij een minimum-cao gelden de voorwaarden als een minimum en mag van de cao worden afgeweken als dit ten gunste van de werknemer is. Bij een standaard-cao is alles precies vastgelegd en is afwijken niet toegestaan.

Wettelijke regels over de cao
De cao is wettelijk geregeld in de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (de Wet cao), de Wet op de loonvorming (de WLV) en de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (de Wet avv).

Bevoegdheid tot afsluiten van een cao
In de Wet cao is bepaald dat werkgevers(organisaties) of vakbonden enkel een cao kunnen afsluiten als zij hiertoe op grond van hun statuten uitdrukkelijk bevoegd zijn[44]. Zij moeten ervoor zorgen dat alle leden van hun organisatie of vereniging de woordelijke inhoud van de cao, en een eventuele toelichting, zo snel mogelijk in bezit hebben. Dit geldt ook bij wijziging van de cao en bij uitdrukkelijke verlenging van de duur van de cao.
Welke organisaties als werkgevers- of werknemerspartij kunnen optreden, wordt niet bij wet bepaald. Om een cao af te kunnen sluiten, moeten een of meerdere leden binnen de werkingssfeer van de cao vallen. Vereist is dat werkgeversorganisaties en vakbonden volledige rechtsbevoegdheid hebben en in hun statuten hiertoe uitdrukkelijk gemachtigd zijn. Dit betekent dat een individuele werknemer of een ondernemingsraad geen cao kan afsluiten.

[44] De bestaande werkgevers- en werknemersverenigingen in de publieke sector zullen moeten nagaan of zij aan deze formele eis voldoen. Zo niet, dan zal een statutenwijziging tot stand gebracht moeten worden.

Verenigingen van werkgevers en werknemers moeten ook onafhankelijk van elkaar zijn, dat wil zeggen dat ze vrij moeten zijn van inmenging van de één in de zaken van de ander bij de oprichting, de uitoefening van werkzaamheden en het beheer van hun organisaties. Verder moet de cao schriftelijk (bij authentieke of onderhandse akte) zijn aangegaan.

Binding aan de cao
De cao geldt voor de werknemers die lid zijn van een vakbond die de cao heeft afgesloten (de gebonden werknemer). Tevens geldt de cao voor de werkgever die zelf of via een werkgevers-organisatie de cao heeft afgesloten (de gebonden werkgever).
Een gebonden werkgever is vervolgens ook verplicht de arbeidsvoorwaarden van de cao toe te passen op de werknemers in zijn onderneming of bedrijf die geen lid zijn van de bij de cao betrokken vakbond(en). Ofwel, hij is verplicht de rechten en verplichtingen die uit de cao voortvloeien, na te leven. Om gebonden te kunnen worden aan een cao moet aan twee vereisten worden voldaan: de eis van lidmaatschap en de eis van betrokkenheid.

Door de cao zijn gebonden:
- de werkgever, die lid is van een werkgeversorganisatie die de cao heeft afgesloten;
- de werknemer, die lid is van een vakbond die de cao heeft afgesloten.

Door lid te worden van een werkgeversorganisatie of vakbond hebben deze werkgever en werknemer de mogelijkheid om zelf te onderhandelen over de arbeidsvoorwaarden opgegeven. Zij laten zich vertegenwoordigen aan de onderhandelingstafel.
De cao geldt ook voor degene die tijdens de looptijd van de cao lid wordt van een werkgevers- of werknemersvereniging en wel vanaf het moment van lidmaatschap.

Werkingssfeer van de cao
Cao-partijen bepalen de betrokkenheid door af te spreken op welk soort arbeid en op welke werknemers de cao van toepassing is. Deze *werkingssfeer van de cao* wordt aan het begin van elke cao vermeld in de zogeheten ‘werkingssfeerbepaling’.
- Het kan voorkomen dat in de werkingssfeerbepaling is omschreven dat de cao slechts geldt voor een deel van de werknemers, bijvoorbeeld enkel voor het uitvoerend personeel. Daarbij is het ook mogelijk dat de werkgever voor bijvoorbeeld het kantoorpersoneel een andere cao afsluit. Ook kunnen in de cao oproep- en uitzendkrachten, stagiairs en noodhulpen worden uitgesloten.
- Bij een ondernemings-cao is de werkingssfeer eenvoudig: de cao heeft betrekking op de bedrijfsactiviteiten en werkzaamheden die worden verricht in de specifieke onderneming en de werknemers die daar werken.
- De werkingssfeer van een bedrijfstak-cao heeft betrekking op dezelfde soort bedrijfsactiviteiten en werkzaamheden die plaatsvinden in alle ondernemingen in de bedrijfstak en op de werknemers die bij die ondernemingen deze activiteiten verrichten.

Een gebonden werkgever heeft de verplichting om de cao na te komen ten opzichte van gebonden werknemers. Tenzij de cao anders bepaalt, is hij daarnaast op grond van artikel 14 van de Wet CAO verplicht de cao toe te passen ten aanzien van werknemers die geen lid zijn van een bij de cao betrokken vakbond.
Omdat de gebonden werkgever enkel de verplichting heeft om de cao-arbeidsvoorwaarden aan te bieden aan ongebonden werknemers, gaan de cao-arbeidsvoorwaarden pas deel uitmaken van hun

iao bij aanvaarding hiervan (wilsovereenstemming). Als de ongebonden werknemer zich niet verzet tegen toepassing van de cao-arbeidsvoorwaarden, wordt dit opgevat als een stilzwijgende aanvaarding. Gebonden werkgevers moeten hun werknemers, vakbondsleden en niet-vakbondsleden, gelijk behandelen. Het zou namelijk nadelig voor vakbondsleden zijn als gebonden werkgevers ongebonden werknemers in dienst kunnen nemen tegen goedkopere arbeidsvoorwaarden. De ongebonden werknemer kan echter niet afdwingen dat de gebonden werkgever de cao naleeft. Dit kan alleen de vakbond of het lid van de vakbond die de cao heeft afgesloten met de gebonden werkgever.

Incorporatiebeding
Werkgevers komen bij het aangaan van een iao veelal een zogeheten *incorporatiebeding* overeen om de arbeidsvoorwaarden die in de cao zijn afgesproken van toepassing te laten zijn op de individuele werknemers. Door dit beding wordt de cao in de iao opgenomen (geïncorporeerd). In de iao staat dan bijvoorbeeld: “De (…) CAO maakt deel uit van deze arbeidsovereenkomst.” Bij wijziging van de cao is de werknemer ook aan de wijziging(en) gebonden, tenzij dit in strijd is met de redelijkheid en billijkheid.

Twee redenen voor de werkgever om een incorporatiebeding op te nemen, zijn:
- de werkgever weet niet welke werknemers door lidmaatschap van de cao-sluitende vakbond gebonden zijn aan de cao. Hij weet nu zeker dat iedereen onder de cao valt;
- de werkgever voldoet hiermee aan zijn verplichting om de ongebonden werknemer conform de cao te behandelen.

Overigens kunnen cao-bepalingen ook door *gewoonte en eisen van redelijkheid en billijkheid* deel (gaan) uitmaken van een iao.

Einde lidmaatschap vereniging verbreekt binding niet
Als het lidmaatschap van een werkgevers- of werknemersvereniging tijdens de looptijd van een cao eindigt, doet dit niets af aan de gebondenheid aan die cao. Pas als de cao eindigt of wordt gewijzigd, eindigt de gebondenheid.

Binding aan oude cao bij overgang van onderneming
Als een onderneming wordt overgenomen, gaan de rechten en plichten die voortvloeien uit de cao over op de nieuwe werkgever. De ‘oude cao’ blijft van kracht tot op het tijdstip waarop de cao door opzegging wordt beëindigd of afloopt op het tijdstip waarop een andere collectieve overeenkomst in werking treedt.

Dispensatie
Het overgrote deel van de bedrijfstak-cao’s bevat een bepaling die werkgevers de mogelijkheid biedt om cao-partijen te verzoeken om gehele of gedeeltelijke uitsluiting van de toepassing van de cao, bijvoorbeeld vanwege het gebonden zijn aan een eigen rechtsgeldige cao. Uitsluiting van de toepassing van een cao wordt ook wel *dispensatie* genoemd. Cao-partijen kunnen zelf dispensatieverzoeken afhandelen of dit overlaten aan een door hen ingestelde instantie.

Mededeling aan SZW
Als cao-partijen een cao afsluiten, wijzigen of opzeggen, delen zij dit schriftelijk mee aan de minister van SZW. De aanmelding, wijziging of opzegging van de cao wordt elektronisch dan wel schriftelijk

bevestigd door een kennisgeving van ontvangst (kvo). De cao of wijziging daarvan treedt pas in werking de dag nadat de kvo aan de cao-partijen verzonden is. Als niet aan de meldingsplicht is voldaan, is geen sprake van een rechtsgeldige cao. Een en ander is in de Wet op de loonvorming (WLV) geregeld.

Algemeen verbindend verklaring van cao-bepalingen
Een werkgever die geen lid is van een werkgeversvereniging hoeft zich niet bij voorbaat aan de cao in zijn bedrijfstak te houden die tussen de werkgeversvereniging(en) en de vakbond(en) is afgesloten. Maar als cao-bepalingen algemeen verbindend zijn verklaard voor de gehele bedrijfstak, moet ook hij zich aan de cao-bepalingen die algemeen verbindend zijn verklaard houden tot het moment waarop de algemeen verbindend verklaarde cao eindigt.

Dit betekent dat 'geen cao' geldt als:
- een werkgever geen lid is van een werkgeversorganisatie, en
- niet in de iao is vermeld dat de cao van toepassing is, en
- de bepalingen uit de cao niet algemeen verbindend zijn verklaard.

De Wet avv regelt dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) cao-bepalingen, op verzoek van een of meer van de partijen die voor een sector/bedrijfstak een cao hebben afgesloten, algemeen verbindend kan verklaren. Avv is een besluit van algemene strekking en heeft daarmee rechtsgevolgen voor alle werkgevers en werknemers die bij inwerkingtreding of gedurende de looptijd van de avv onder de werkingssfeer vallen of komen te vallen. De algemeen verbindend verklaarde bepalingen uit de cao worden dan bindend voor alle werkgevers en werknemers werkzaam in de bedrijfstak. Zo wordt een werkgever die geen lid is van een werkgeversorganisatie die de cao heeft afgesloten (de zogeheten ongebonden werkgever), alsnog gebonden aan de algemeen verbindend verklaarde bepalingen uit de cao.

Met avv wordt beoogd concurrentie op arbeidsvoorwaarden – door onderbieding door ongebonden werkgevers en werknemers – te voorkomen. Hierdoor kan bovendien andere regelgeving worden beperkt. De criteria waarop avv-verzoeken door het ministerie worden getoetst, staan in het *Toetsingskader algemeen verbindendverklaring van cao-bepalingen* (Toetsingskader avv).

Om cao-bepalingen algemeen verbindend verklaard te krijgen, moet de cao reeds gelden voor een naar het oordeel van de minister belangrijke meerderheid van de in de bedrijfstak werkzame personen. Bij de beoordeling van de representativiteit van cao-partijen speelt het ledental van de vakbond(en) die de cao afsluit(en) geen rol. Het gaat om het aantal werknemers, georganiseerd en ongeorganiseerd, dat in dienst is bij de werkgevers die aan de cao gebonden zijn. De representativiteit wordt bepaald door het aantal personen in dienst van werkgevers gebonden door de cao, die naar de aard van hun functie respectievelijk werkzaamheden met inachtneming van artikel 14 van de Wet cao binnen de werkingssfeer van de cao vallen, uit te drukken in een percentage van het totaal aantal werknemers dat binnen de werkingssfeer van de cao zou vallen. Een meerderheid van 60% of meer van de werknemers wordt in ieder geval als 'belangrijk' gekwalificeerd. Deze kwalificatie geldt ook bij een meerderheid tussen 55% en 60%, tenzij het draagvlak voor de cao binnen het werkingssfeergebied gering is of als er een zeer scheve verdeling van de meerderheid binnen het

werkingssfeergebied bestaat. Ingeval de representativiteit beneden 55% valt, vindt geen avv plaats, tenzij naar het oordeel van de minister sprake is van bijzondere omstandigheden.

De avv treedt de dag na publicatie in de Staatscourant in werking, dan wel op de in het besluit genoemde datum. De avv loopt tot maximaal de einddatum van de cao. De maximale looptijd van een besluit tot avv bedraagt twee jaar. Een avv-besluit met betrekking tot fondsen kan voor een maximale looptijd van vijf jaar gelden. Een besluit tot avv heeft geen terugwerkende kracht. Als een cao-bepaling tot een bepaald tijdstip van kracht is dat vóór de inwerkingtreding van het avv-besluit ligt, is die bepaling niet avv-baar. Indien een avv'de cao tussentijds door de cao-partijen wordt beëindigd, moet daarvan door (één van de) partijen melding worden gedaan. Daarna wordt het desbetreffende avv-besluit ingetrokken. Een intrekkingsbesluit wordt in de Staatscourant gepubliceerd. Bij wijziging van de cao is een nieuwe avv-procedure vereist voor de gewijzigde cao-bepaling(en).

Maximale duur van de cao
De maximale duur van een cao is vijf jaar, met een mogelijkheid tot verlenging van maximaal vijf jaar. De looptijd van de verlenging begint vanaf het tijdstip waarop die verlenging wordt overeengekomen. Normaal gesproken is de looptijd van een reguliere arbeidsvoorwaarden cao één of twee jaar. Is geen looptijd aangegeven, dan wordt die cao geacht te zijn aangegaan voor één jaar. Cao's waarin specifieke onderwerpen zijn geregeld (bijv. pensioen of sociaal fonds) gelden vaak voor vijf jaar.

Afloop van de cao
Als cao-partijen een looptijd zijn overeengekomen, kunnen zij afspreken dat de cao met ingang van een bepaalde datum van rechtswege eindigt. Spreken zij dit niet uitdrukkelijk af dan moeten zij, om stilzwijgende verlenging te voorkomen, de cao opzeggen. Immers, indien de cao niet wordt opgezegd, wordt de looptijd van de cao van rechtswege verlengd voor de oorspronkelijk overeengekomen termijn, met de beperking dat dit ten hoogste voor één jaar geldt.

Opzegging van de cao
Iedere cao-partij mag de cao opzeggen. De opzegtermijn duurt een twaalfde deel van de oorspronkelijk overeengekomen looptijd. Is er geen looptijd overeengekomen, dan is de opzegtermijn minimaal een maand voor het einde van het jaar. De opzegging en verlenging valt onder het 'driekwartdwingend recht': cao-partijen kunnen zelf een andere opzeg- of verlengingstermijn afspreken. Overigens kunnen cao-partijen met wederzijds goedvinden de cao beëindigen wanneer zij maar willen.

Nawerking van de cao
Het komt voor dat op het moment waarop de cao afloopt (moment van expiratie) nog geen overeenstemming is bereikt over een nieuw contract. Het aflopen van de cao heeft echter tot gevolg dat de rechtskracht van de obligatoire[45] en diagonale[46] bepalingen op dat moment vervalt. De norma-

[45] Obligatoire bepalingen: bepalingen die de relaties tussen cao-partijen onderling regelen.
[46] Diagonale bepalingen: bepalingen die in het algemeen verplichtingen opleggen aan leden van de cao-partijen ten opzichte van die cao-partijen of derden.

tieve of horizontale bepalingen[47] uit de cao blijven na afloop van de cao van kracht voor de gebonden werkgever en de door lidmaatschap of incorporatiebeding gebonden werknemer totdat een nieuwe cao is afgesloten. De arbeidsvoorwaarden uit de cao zijn immers deel gaan uitmaken van de iao die zij zijn overeengekomen. Dit wordt ook wel *de nawerking van de cao* genoemd.
Voor de niet aan de cao gebonden werknemer heeft het aflopen van de cao geen directe gevolgen omdat de arbeidsvoorwaarden ook deel uitmaken van zijn iao. Echter, er is wel weer sprake van contractsvrijheid waardoor de werkgever met deze werknemer over wijziging van de arbeidsvoorwaarden kan gaan onderhandelen.
Cao-partijen kunnen overigens de nawerking van de cao uitsluiten of anders regelen. Verder geldt dat algemeen verbindend verklaarde cao-bepalingen geen rechtskracht meer hebben als de cao afloopt. De ongebonden werkgever is hierdoor niet meer gehouden om de betreffende cao-bepalingen toe te passen op zijn werknemers. Afwijkende arbeidsvoorwaarden zijn dan mogelijk.

Naleving van de cao
Werkgevers en werknemers die gebonden zijn aan een cao, zijn verplicht de daaruit voor hen geldende verplichtingen 'te goeder trouw ten uitvoer te brengen'. Oftewel, zij zijn gehouden tot *naleving*. Cao-partijen worden geacht de eigen gebonden leden tot naleving aan te sporen.
Hierboven is aangegeven dat cao-arbeidsvoorwaarden voor de gebonden werkgever en gebonden werknemer automatisch en dwingend doorwerken in de iao. Hierdoor kunnen deze individuele werkgever en werknemer vanuit de arbeidsovereenkomst jegens elkaar vorderingen tot naleving instellen bij de civiele rechter. Wanneer echter sprake is van een iao waarbij beide partijen of één daarvan ongebonden is, geldt het wettelijk doorwerkingsmechanisme niet en is individuele vordering van naleving van de cao-arbeidsvoorwaarden niet mogelijk. Tenzij in de iao het incorporatiebeding is opgenomen.
Daarnaast hebben cao-partijen jegens elkaar een vorderingsrecht bij de civiele rechter tot naleving van de cao-arbeidsvoorwaarden. Dat recht op naleving geldt ook na afloop van de cao. Zo kan een vakbond bij de werkgever of werkgeversorganisatie waarmee zij de cao is aangegaan naleving afdwingen. Indien in strijd met een cao-verplichting wordt gehandeld, kan hij een schadevergoeding vorderen voor zowel zijn leden als voor zichzelf.

[47] Normatieve of horizontale bepalingen: bepalingen waarin de rechten en verplichtingen tussen de individuele werkgevers en werknemers of tussen leden van werkgeversorganisaties en vakbonden vastgelegd.

BIJLAGE D

GEVOLGEN NORMALISERING VOOR TOEPASSING VAN INTERNATIONALE VERDRAGEN

1. Internationale verdragen over arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden

Nederland is gehouden aan een aantal relevante internationale verdragen op het terrein van de arbeidsverhoudingen en de arbeidsvoorwaarden. Deze worden hieronder kort beschreven. Daarna wordt ingegaan op de betekenis van de invoering van het private arbeidsrecht, in het bijzonder de wet- en regelgeving met betrekking tot cao's, voor de toepasselijkheid van deze verdragen op de publieke sector.

1.1. ILO-verdragen

De belangrijkste verdragen zijn die van de ILO, een onderdeel van de Verenigde Naties.

a) ILO-verdrag nr. 87 – Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention

Personele werkingssfeer
Dit verdrag is van toepassing op alle werknemers en werkgevers, zonder enig onderscheid.
De mate waarin de waarborgen uit dit verdrag worden toegepast op krijgsmacht en politie mogen de staten zelf bepalen. Het is echter niet de bedoeling dat voor krijgsmacht en politie bestaande, door dit verdrag gewaarborgde rechten worden aangetast.

Inhoud
ILO-verdrag nr. 87 bepaalt, voor zover hier relevant, dat werknemers en werkgevers het recht hebben zonder voorafgaande toestemming organisaties op te richten en daar lid van te worden, hun eigen reglementen vast te stellen, vertegenwoordigers te kiezen en hun eigen werkwijze en bestuur te organiseren. Het openbaar bestuur mag zich hierin niet mengen of de uitoefening van dit recht belemmeren. Het openbaar bestuur mag werknemers- of werkgeversorganisaties niet op non-actief stellen of ontbinden. De organisaties zijn gebonden aan de nationale wetgeving. De nationale wetgeving mag de waarborgen in dit verdrag niet aantasten.

b) ILO-verdrag nr. 98 – Right to Organise and Collective Bargaining Convention

Personele werkingssfeer
Het verdrag is van toepassing op alle werknemers, met uitzondering van ambtenaren die belast zijn met het bestuur van de Staat (artikel 6); dit impliceert dat het verdrag van toepassing is op alle werkgevers behalve op overheidswerkgevers die tot de Staat behoren of daarbij betrokken zijn. Bovendien kan de nationale wetgeving ingevolge artikel 5, eerste lid, bepalen in welke mate de waarborgen, neergelegd in het verdrag, toegepast zullen worden op het leger en de politie. In geen

geval kunnen bestaande wetten, gebruiken of overeenkomsten die leger en politie rechten geven die overeenkomen met de in het verdrag gegarandeerde rechten, door bekrachtiging van het verdrag teniet gedaan worden.

Inhoud
ILO-verdrag nr. 98 borgt de vrijheid van organisatie en vereniging en de vrijheid van onderhandeling tussen werkgevers en werknemers over arbeidsvoorwaarden en andere arbeidsgerelateerde zaken. Het schrijft verder, voor zover hier van belang, voor dat werknemers- en werkgeversorganisaties beschermd moeten worden tegen inmenging in elkaars zaken. Werkgeversorganisaties mogen niet proberen op enigerlei wijze invloed uit te oefenen op werknemersorganisaties. Verder moet het openbaar bestuur collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaardenvorming bevorderen.

c) ILO-verdrag nr. 151 - Labour Relations (Public Service) Convention

Personele werkingssfeer
Dit verdrag is van toepassing op alle personen in dienst van het openbaar bestuur, voor zover gunstiger bepalingen van de ILO-verdragen nrs. 87 en 98 (of andere verdragen) op hen niet van toepassing zijn. Uit de samenloop met artikel 6 van ILO-verdrag nr. 98 volgt dat ILO-verdrag nr. 151 van toepassing is op “ambtenaren die belast zijn met het besturen van de Staat”.
De mate waarin de waarborgen van ILO-verdrag nr. 151 van toepassing zijn op hoge functionarissen (beleidsbepalers, hoge leidinggevenden) of personen wier functie een hoge mate van vertrouwelijkheid vereist, wordt overgelaten aan de staten zelf. Hetzelfde geldt voor krijgsmacht- en politiepersoneel.

Inhoud
ILO-verdrag nr. 151 schrijft, voor zover hier van belang, voor dat personeelsvertegenwoordigingen onafhankelijk van het openbaar bestuur moeten kunnen zijn, dat het openbaar bestuur zich niet mag mengen in de oprichting, de werkwijze en het bestuur van personeelsvertegenwoordigingen en dat het openbaar bestuur niet mag proberen hierop op enigerlei wijze invloed uit te oefenen. Het werk van personeelsvertegenwoordigingen moet worden gefaciliteerd. Het openbaar bestuur moet onderhandelingen over arbeidsvoorwaardenvorming bevorderen.
Personen in dienst van het openbaar bestuur, die niet reeds onder de bescherming van andere ILO-verdragen met gunstigere bepalingen vallen, genieten op grond van dit verdrag de burgerlijke en politieke rechten die wezenlijk zijn voor de normale uitoefening van de vrijheid van vereniging. Die rechten kunnen alleen worden beperkt door verplichtingen die voortvloeien uit hun status of de aard van hun functie.

d) ILO-aanbeveling nr. 159 – Labour Relations (Public Service) Recommendation

Voor zover hier relevant, wordt aanbevolen:
Als in een staat procedures bestaan voor het bepalen welke vertegenwoordigingen van personeel in dienst van het openbaar bestuur deelnemen aan de arbeidsvoorwaardenvorming, moet dit gebeuren aan de hand van objectieve en van te voren vastgestelde criteria inzake representativiteit.

In regelgeving moet worden vastgelegd wie of welk orgaan bevoegd is om namens het openbaar bestuur te onderhandelen, en op welke wijze de overeengekomen arbeidsvoorwaarden ten uitvoer worden gebracht.
Als personeelsvertegenwoordigingen op een andere manier dan via onderhandelingen kunnen participeren in de vorming van arbeidsvoorwaarden, moet de procedure hiervoor in regelgeving worden vastgelegd.

e) ILO-verdrag nr. 154 – Collective Bargaining Convention

Personele werkingssfeer
Dit verdrag is van toepassing op alle bedrijfstakken. De mate waarin de waarborgen uit dit verdrag worden toegepast op krijgsmacht en politie mogen de Staten zelf bepalen. Voor de publieke sector mogen de staten speciale toepassingswijzen bepalen.

Inhoud
ILO-verdrag nr. 154 verplicht het openbaar bestuur tot het bevorderen van collectieve onderhandelingen tussen een werkgever, een groep werkgevers of een of meer werkgeversorganisaties enerzijds en een of meer werknemersorganisaties anderzijds. De wetgever moet daartoe “aan de nationale omstandigheden aangepaste maatregelen treffen” (waarbij de wetgever het kader schept en de invulling door partijen zelf geschiedt) die tot doel hebben dat het recht op collectief onderhandelen voor alle werkgevers en alle groepen werknemers in de onder dit verdrag vallende bedrijfstakken zal gelden en dat collectief onderhandelen geleidelijk wordt uitgebreid tot de volgende onderwerpen:

a. de vaststelling van arbeids- en tewerkstellingsvoorwaarden;
b. de regeling van betrekkingen tussen werkgevers en werknemers;
c. de regeling van betrekkingen tussen werkgevers of hun organisaties en een of meer werknemersorganisaties.

1.2. Europese verdragen

Daarnaast is er nog een drietal Europese verdragen, die voor alle natuurlijke en rechtspersonen in de Europese Unie gelden, die bepalingen bevatten over de onderhandelingsvrijheid van werkgevers en werknemers.

f) Artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest (ESH)

Op grond van artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest (ESH) zijn lidstaten verplicht een doeltreffende uitoefening van het recht op collectief onderhandelen te waarborgen, waarbij net als in ILO-verdrag nr. 98 het bevorderen van vrijwillige onderhandelingen tussen werkgevers(organisaties) en werknemersorganisaties teneinde de arbeidsvoorwaarden door middel van cao’s te regelen centraal staat. Over schendingen van deze verdragsbepaling kunnen de vakbonden een klacht indienen bij de Raad van Europa.

g) Artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM)

Artikel 11 van het EVRM regelt de vakverenigingsvrijheid. Dit is door het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) uitgebreid en omvat nu ook het recht op collectief onderhandelen. En dat betekent dat in tegenstelling tot de ILO-verdragen en het ESH hier een rechter kan oordelen. Relevant is te vermelden dat het EHRM de ILO-"jurisprudentie"(of liever gezegd: verdragsuitleg) betreffende ILO-verdragen nrs. 87 en 98 heeft overgenomen en geïncorporeerd.

h) Artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Dit artikel geeft aan werkgevers en werknemers of hun respectieve organisaties overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken het recht op passende niveaus collectief te onderhandelen en collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten.

2. Gevolgen normalisering voor toepasselijkheid van internationale verdragen

Relevant om te vermelden is dat ILO-verdrag nr. 151 minder vergaande verplichtingen oplegt aan publiekrechtelijke werkgevers in de publieke sector op het vlak van overleg en onderhandelingen, en meer ruimte geeft (aan de wetgever) om beperkingen op te leggen aan die werkgevers dan de voor de marktsector relevante verdragen. De vraag is of de invoering van het private arbeidsrecht betekent dat ILO-verdrag nr. 151 niet meer geldt omdat de publiekrechtelijke werkgevers (ook) onder de ILO-verdragen van de marktsector komt te vallen en, zo ja, wat de gevolgen daarvan zijn of zouden moeten zijn voor de (sturing op de) inrichting en werking van de collectieve arbeids-voorwaardenvorming in de publieke sector. De werkgroep constateert ter zake het volgende:

- Met het gelijktrekken van de rechtspositie van ambtenaren met de markt, gaan ook de spel-regels voor collectief overleg (uit hoofde van ILO-verdrag nr. 98) gelden voor de overheids-werknemers. Alleen voor de uitgezonderde, niet-genormaliseerde ambtenaren van Politie, Defensie en Rechterlijke Macht blijft ILO-verdrag nr. 151 van toepassing.
- Op de collectieve onderhandelingen in de private sector alsmede, na de normalisering, in de genormaliseerde overheids- en onderwijssectoren, zijn de fundamentele arbeidsnormen op gebied van collectieve onderhandelingen van toepassing (ILO-verdrag nr. 98). Dat verdrag gaat uit van vrijwillige collectieve onderhandelingen uitmondend in een overeenkomst. Ingrijpen door de overheid in de uitkomsten van de arbeidsvoorwaardenvorming, in het bijzonder in de CAO's, inclusief ten aanzien van de lonen, is strijdig met het beginsel van vrijwillige collectieve onderhandelingen. Dat gaat na de normalisering ook gelden voor de genormaliseerde publieke sectoren.
- ILO-verdrag nr. 98 betreft een zogenoemd fundamenteel arbeidsrecht. Opzegging van ILO-verdrag nr. 98 is daarom niet mogelijk zonder uit te treden uit de ILO. Nederland houdt andere landen ook aan deze norm (bv Turkije). ILO-verdrag nr. 98 hoort ook tot het zogenoemde acquis van de EU.
- Eenzijdig ingrijpen is dus niet mogelijk, met uitzondering van artikel 10 van de Wet op de Loon-vorming. Hierbij is sturing van de contractloonvorming mogelijk gedurende een korte termijn (een half jaar, maximaal een jaar) , maar alleen als er sprake is van noodsituaties veroorzaakt

door één of meer schoksgewijze optredende externe factoren in de economische ontwikkeling in Nederland.

- Met betrekking tot de meeste ambtenaren is het dus niet meer mogelijk eenzijdig in te grijpen in de cao's bij (alleen) de publieke sectoren, ook niet via een eventuele separate loonwet. Het budgettaire instrumentarium blijft uiteraard wel beschikbaar om mee te sturen.
- Hierboven wordt gesproken over 'meeste ambtenaren' omdat dat er een 'grijs gebied' is met betrekking tot een deel van het overheidspersoneel, waarbij niet geheel duidelijk is of ook ten aanzien van hen ingegrepen kan worden of niet.
- Dit grijze gebied is er doordat verschil in interpretatie over de reikwijdte van ILO-verdrag nr. 98 en ILO-verdrag nr. 151 mogelijk is. Het deskundigencomité van de ILO legt de grens bij de vraag of een ambtenaar belast is met het bestuur van de Staat om te bepalen of deze wel of niet (alleen) onder ILO-verdrag nr. 151 valt of dat toch ILO-verdrag nr. 98 van toepassing is. Hierbij moet 'betrokken bij bestuur van de staat' ruim worden geïnterpreteerd. Daaronder valt niet alleen het rijkspersoneel maar ook dat van gemeenten e.d. en ook ondersteunend personeel, maar niet het personeel van bijv. de brandweer, ziekenhuizen, onderwijs e.d.
- De ILO-verdragen nrs. 98 en 151 zijn daarin niet duidelijk en worden door het comité van deskundigen pas uitgelegd als hen een concreet wetsvoorstel wordt voorgelegd.
- Indien de wetgever wil uitsluiten dat ILO-verdrag nr. 98 onverkort gaat gelden voor de genormaliseerde overheidssectoren (voor zover het gaat om de groep ambtenaren die belast zijn met het bestuur van de Staat), dan zal dat bij wetgeving (bijvoorbeeld bij de invoerings- en aanpassingswetgeving betreffende de normalisering) expliciet bepaald moeten worden[48].

[48] In dit verband kan worden opgemerkt dat Nederland op grond van ILO-verdrag nr. 151 niet verplicht was om het overeenstemmingsvereiste in te voeren in de publieke sector. Door dat wel te doen, is Nederland verder gegaan dan strikt nodig op grond van ILO-verdrag nr. 151. Daaruit zouden sommigen vanuit "noblesse oblige" de conclusie kunnen trekken dat het dan ook voor de hand ligt dat Nederland, in het kader van de normalisering, kiest voor toepassing van ILO-verdrag nr. 98 op het genormaliseerde deel van de publieke sector.

BIJLAGE E

GEVOLGEN VAN NORMALISERING VOOR OVERLEG IN DE PUBLIEKE SECTOR

De inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren wijzigt niet alleen de individuele arbeidsrelatie van de ambtenaar, maar raakt ook de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector en daarmee ook de inrichting van het overlegstelsel in de publieke sector en de mogelijkheden om daarop te sturen.

Kenmerkend voor het private collectieve arbeidsrecht is de onderhandelings- en contractvrijheid. In essentie betekent dit ook dat het belang van open en reëel overleg in de publieke sector groter wordt dan het nu al is. Immers, eenzijdige vaststelling of wijziging van de arbeidsvoorwaarden is niet meer mogelijk in een contractrelatie.

Het private cao-recht biedt zowel kansen als bedreigingen voor werkgevers(verenigingen) en vakbonden en werknemers in vergelijking met de huidige publieke rechtspositieregelingen.
Organisatievrijheid zou in combinatie met contractvrijheid in theorie kunnen leiden tot een groter aantal cao's (ook binnen sectoren) met ook een meer diverse en gevarieerde inhoud dan nu, wat zou kunnen leiden tot de mogelijkheid om meer op de sector of de aard van de werkzaamheden en of specifieke beroepsgroepen of groepen van werknemers dan wel op regionale situaties toegesneden arbeidsvoorwaarden te ontwikkelen. Mogelijk maakt dat de totstandkoming van cao's eenvoudiger en het kan ook leiden tot een grotere betrokkenheid van de werknemers bij de totstandkoming daarvan en daarmee tot een groter draagvlak voor de cao's.
Daar staat tegenover dat een dergelijke ontwikkeling ook kan leiden tot versnippering en versplintering, met als mogelijke gevolgen: toename van transactiekosten voor sociale partners, loonconcurrentie binnen sectoren en hogere drempels voor (intersectorale) mobiliteit.

Hierna wordt verder ingezoomd op onderdelen van het private collectieve arbeidsrecht.

a) Aanwijzing cao-werkgever
De Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet op de cao) gaat uit van onderhandelings- en contractsvrijheid van partijen en van een organisatie en clustering van werkgeversverenigingen van onderop. Aansluiting van alle werkgevers bij één werkgeversvereniging kan in het private arbeidsrecht niet worden afgedwongen.

Bij het onderwijs is per sector in de praktijk sprake van één werkgeversvereniging die – via aansluiting van individuele werkgevers – cao-afspraken maakt voor de desbetreffende onderwijssector[49]; m.a.w. de aanwijzing van de werkgeversvereniging geschiedt al van onderop conform het private stelsel. Dat proces volgt uit de onderwijswetten: op basis van de bekostigingsrelatie ligt de

[49] Voor de bestuurders in het primair en voortgezet onderwijs wordt overigens wel een afzonderlijke cao gesloten door een andere werkgeversvereniging. Dit heeft te maken met de dubbele rol van de bestuurder: als werkgever voor het overige personeel en als werknemer als het gaat om de eigen arbeidsvoorwaarden.

verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaardenvorming bij de individuele werkgevers. Voor de overheid kunnen internationaalrechtelijk alleen van bovenaf – ook onder het private cao-recht – restricties of verplichtingen worden opgelegd, voor zover bij wetgeving wordt bepaald dat ILO-verdrag nr. 98 niet gaat gelden. Dat vergt nadere, van de Wet op de cao of de Wet avv afwijkende of daarop aanvullende wetgeving bij de overgang van het publieke naar het private stelsel.

b) Binding aan cao

In het huidige stelsel voor de publieke sector gelden (wijzigingen van) publiekrechtelijke rechtspositieregelingen automatisch voor een hele overheidssector zonder dat algemeen verbindendverklaring daarvoor nodig is[50]. Onder privaat arbeidsrecht kan een (nagenoeg) zelfde werking bereikt worden, echter kost dat procesmatig en procedureel extra stappen en handelingen.

Kanttekeningen bij avv

Onder het marktstelsel zal er (anders gezegd) meer inspanning nodig zijn om de binding die besloten ligt in het huidige, publiekrechtelijke model te evenaren en te handhaven. Het private arbeidsrecht introduceert de mogelijkheid van cao's die niet voor alle werkgevers in de sector gelden en van de mogelijkheid van dispensatie van de cao onder voorwaarden. Als de wetgever geen bijzondere regeling van bovenaf heeft getroffen en sociale partners in een sector wel willen bereiken dat de cao voor alle werkgevers (en hun werknemers) in die sector geldt, ook de ongebonden, dan moeten zij voortaan een verzoek tot avv indienen bij de minister van SZW. Sociale partners beslissen primair onder welke voorwaarden dispensatie van de cao kan of zal worden verleend. In aanvulling hierop heeft de minister van SZW een zelfstandige bevoegdheid tot dispensatie.

Avv is in beginsel een ordenend instrument, niet een toetsend of sturend instrument. Zolang het dus niet wordt gebruikt als een instrument van interbestuurlijk toezicht (op decentrale overheden) of als een instrument om specifiek inhoudelijk te sturen op politiek gewenste arbeidsvoorwaarden bij de overheid, lijkt avv een geschikte manier van ordening van de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming in de publieke sector. Enige zorgen zijn echter wel op hun plaats. Aan zgn. selectief avv zijn grote nadelen en beperkingen verbonden: tot nog toe is het afgehouden. De wens hiertoe is echter een regelmatig terugkerend thema, laatstelijk in 2010. Enigszins in het verlengde van die discussie wordt momenteel een onderzoek voorbereid, waarvan de directe aanleiding is gelegen in een Kamermotie (33750 XV, nr. 42) die werd ingebracht tijdens de begrotingsbehandeling van SZW in december 2013. Die motie verzoekt de regering " …onderzoek te doen naar de toekomst van de avv-wetgeving en waar nodig concrete voorstellen te doen om de wetgeving te moderniseren."

c) Positie ZBO's

De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) legt als norm op dat ZBO's op rijksniveau met eigen rechtspersoonlijkheid (die dus niet behoren tot de rechtspersoon Staat) de rechtspositie van het rijkspersoneel moeten volgen, tenzij wettelijk afwijking daarvan is toegestaan. Het is politiek-bestuurlijk wenselijk dat deze sturing mogelijk blijft. Indien de wetgever zou regelen dat ILO-verdrag nr. 151 van toepassing blijft in plaats van ILO-verdrag nr. 98, lijkt het ook mogelijk om ook in een genormaliseerde situatie bij wet te bepalen dat deze ZBO's de cao van het Rijk moeten volgen. Alternatief (als men dat niet wil) zou kunnen zijn dat er een bedrijfstak Rijk wordt gevormd die uit de

[50] Geldt niet voor de onderwijssectoren.

rijksoverheid en deze ZBO's zou bestaan. Voor deze bedrijfstak Rijk zou dan een avv van de CAO Rijk gevraagd kunnen worden. De ZBO's zouden dan via avv aan de CAO Rijk worden gebonden. Deze binding is echter minder vergaand en duurzaam (bij expiratie van de CAO Rijk) dan binding via wettelijke bepaling.

d) Positie openbare lichamen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen

Gemeenschappelijke regelingen van publiekrechtelijke lichamen passen de rechtspositie en arbeidsvoorwaarden toe van de aangesloten publiekrechtelijke lichamen (vaak die van de grootste) dan wel van het publiekrechtelijk lichaam van de hogere bestuurslaag (indien het een samenwerking van verschillende bestuurslagen betreft). Net als bij de ZBO's, is de binding van gemeenschappelijke regelingen aan privaatrechtelijke cao's van de deelnemende rechtspersonen (alleen) op grond van ILO-verdrag nr. 151 verdedigbaar, maar niet als ILO-verdrag nr. 98 toepasselijk is. Deze binding kan hetzij bij wettelijke bepaling (in de Wet gemeenschappelijke regelingen) dan wel via bedrijfstakomschrijving in combinatie met een verzoek om avv worden bereikt.

e) Gevolgen bij afloop van collectieve contracten

De publiekrechtelijke rechtspositieregelingen blijven bij het niet bereiken van een akkoord over wijziging daarvan in beginsel ongewijzigd doorlopen. In het private arbeidsrecht heeft het uitblijven van verlenging of vernieuwing van een cao mogelijk grotere of kleinere gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden van (groepen) werknemers, omdat de nawerking van cao's niet voor alle werknemers dezelfde is (gebonden werknemers, ongebonden werknemers van gebonden werkgevers, werknemers van ongebonden werkgevers, ze hebben allemaal net (subtiel) andere effecten van het niet verlengen of vernieuwen van de cao). Voor werknemers die krachtens vakbondslidmaatschap dan wel krachtens incorporatie aan de cao zijn gebonden geldt dat als de cao afloopt, de bepalingen van de cao onderdeel van de arbeidsovereenkomst zijn geworden en dus voor hen blijven gelden, met één uitzondering: afwijkingen van driekwartdwingend recht zijn niet meer geldig, omdat dergelijke afwijkingen (van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek) alleen bij cao kunnen worden overeengekomen en de cao bestaat niet meer. Verder geldt dat de avv van een cao eindigt bij expiratie van die cao. Nawerking van de avv bestaat niet. Gelijke arbeidsvoorwaarden voor alle werknemers in een sector is dus een lastiger te bereiken doel na afloop van de cao.

f) Geschillenregeling

Het private arbeidsrecht voorziet niet in commissies zoals de Advies- en Arbitragecommissie (AAC), maar verbiedt die ook niet. Als sociale partners bij de overheid geen nut zien voor dergelijke commissies, dan is dat in beginsel hun vrijheid. Desalniettemin zou de wetgever daar – zeker in het kader van de overgang naar het private arbeidsrecht – een eigen opvatting over kunnen hebben en dergelijke commissies kunnen voorschrijven. ILO-verdrag nr. 151 behelst ook een opdracht aan de wetgever om geschilbeslechting te regelen voor de publieke sector. ILO-verdrag nr. 151 blijft echter alleen van toepassing na de normalisering als de wetgever dat uitdrukkelijk regelt.

g) Plaats overheidswerkgevers in overlegstelsel

Een onderwerp dat aandacht vraagt in relatie tot het private arbeidsrecht en waar mogelijk verandering nodig of wenselijk is, is de positie van de overheidswerkgevers en de overheidsvakbonden in het sociaal overleg tussen kabinet en sociale partners. Concreet gaat het dan om de plaats van overheidswerkgevers en overheidsvakbonden in de SER en in de Stichting van de Arbeid. Momenteel

hebben overheidswerkgevers geen zitting in een van beide gremia en hebben niet alle overheids-vakbonden via hun centrales toeging tot deze gremia. Daardoor hebben zij geen, respectievelijk geen volledige toegang tot het sociaal overleg. Dit raakt wat de werkgevers betreft vooral de positie van de ZPW (decentrale overheden en onderwijssectoren).

BIJLAGE F

AANDACHTSPUNTEN BIJ WETGEVING INZAKE NORMALISERING

In deze bijlage worden een aantal technische aandachtspunten genoemd die van belang zijn bij de verdere uitwerking van de gevolgen van de inwerkingtreding van het initiatief wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren. Voor deze uitwerking heeft het ministerie van BZK het programma Normalisering Rechtspositie Ambtenaren opgestart. Aangezien de opdracht van de werkgroep zich richt op het sturingsvraagstuk en niet op de meer technische uitwerking van de normaliseringswet, wordt volstaan met het signaleren van deze aandachtspunten.

1. Aanwijzing cao-werkgever

Specifieke positie sector Rijk
Een meer technische vraag die met het vorige punt verband houdt, is wie aan werkgeverszijde optreedt voor de cao voor de sector Rijk. Contractpartijen in het private recht zijn natuurlijke personen en rechtspersonen. De sector Rijk is geen rechtspersoon, de minister-werkgever (nu de minister van W&R) is dat evenmin. Rechtspersoon is de Staat der Nederlanden. Formeel is de Staat aan werkgeverszijde de cao-sluitende partij. Wie namens de Staat optreedt als ge(vol)machtigde werkgever en cao-onderhandelaar voor de CAO Rijk, zal apart bepaald en vastgesteld moeten worden (in het kabinet). Dat levert geen werkgeversvereniging in de zin van de Wet op de cao op. De CAO Rijk krijgt aldus meer het karakter van een ondernemings-cao dan van een bedrijfstak-cao. Er ontstaat alleen formeel een probleem indien zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid onder de CAO Rijk zouden moeten worden gebracht (zie hieronder) en het Rijk als bedrijfstak zou moeten opereren. Dan zal van de Wet op de cao moeten worden afgeweken door de cao-werkgever aan te wijzen.

Formele eisen aan werkgevers- en werknemersverenigingen
Een cao kan alleen worden gesloten door een werkgeversvereniging als aan formele eisen is voldaan. Belangrijkste eis is dat in de statuten van de werkgeversvereniging de bevoegdheid tot het sluiten van cao's expliciet (als doel) is opgenomen. Deze eis geldt ook voor vakbonden. De werkgroep is dat zelf niet nagegaan (aangezien dat geen onderdeel van haar taak is), maar adviseert aan de werkgevers- en werknemersverenigingen in de publieke sector om na te gaan, op de kortst mogelijke termijn, of zij voldoen aan de formele eisen voor het kunnen sluiten van cao's en, als dat niet (of niet volledig) het geval is, om dat zo snel mogelijk via wijziging of aanvulling van de statuten te verzekeren.

2. Binding aan cao

Incorperatiebeding
Binding aan de cao geldt in eerste aanleg voor de werkgever dan wel de leden van de werkgeversvereniging die de cao heeft gesloten en voor de werknemers die lid zijn van de vakbond of vak-

bonden die de cao heeft respectievelijk hebben gesloten. Als er in de arbeidsovereenkomst een incorporatiebeding is opgenomen, geldt de cao ook voor werknemers die geen lid zijn van de betreffende vakbond(en). Incorporatiebedingen zullen in de beginsituatie niet meteen aan de orde kunnen zijn, omdat er in artikel 14 van het initiatiefwetsvoorstel gekozen is voor een automatische omzetting van ambtelijke aanstelling naar arbeidsovereenkomst van rechtswege bij de invoering van de wet. Het is niet mogelijk, althans niet goed doenlijk omdat de formuleringen van dit soort bedingen zeer nauw luistert en maatwerk is, om bij wet een passende incorporatie van de cao in deze van rechtswege omgezette dienstbetrekkingen in te voegen. Overwogen dient dan te worden om toch nieuwe arbeidsovereenkomsten aan te bieden en door ambtenaren te laten tekenen, die ook incorporatie omvatten. Hetzelfde geldt t.a.v. wijzigingsbedingen die veel werkgevers in de markt-sector in alle arbeidsovereenkomsten opnemen. Dit biedt de mogelijkheid de arbeidsovereenkomst later aan te passen indien dit nodig is.
Werkgevers die niet betrokken zijn geweest, direct of indirect via hun lidmaatschap van de werk-geversvereniging, bij het sluiten van de cao, zijn niet gebonden aan die cao, tenzij die cao algemeen verbindend is verklaard door de minister van SZW[51].

Overgang van rechtspositieregelingen naar cao's bij invoering initiatiefwetsvoorstel
De werkgroep voorziet een mogelijk formeel-technisch probleem bij de invoering van het private arbeidsrecht. In artikel 17, derde lid, van het initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren is voorzien in de situatie dat er op het moment van inwerkingtreding van het wets-voorstel sprake is van een of meer sectoren zonder een rechtsgeldige cao naar privaat recht. In die situatie voorziet het wetsvoorstel erin dat de rechtspositieregeling blijft gelden als ware het een cao (behoudens strijd met de initiatiefwet of dwingendrechtelijke bepalingen van burgerlijk recht). Voor het wetsvoorstel is het niet relevant of dit in één sector speelt, dan wel in meerdere of zelfs in alle sectoren. Het formeel-technische probleem is dat het formeel niet mogelijk is om rechtsgeldige cao's te hebben vóór de inwerkingtredingsdatum, en dat het praktisch ingewikkeld en misschien niet mogelijk is om rechtsgeldige cao's te hebben op de inwerkingtredingsdatum zelf *die ook nog algemeen verbindend verklaard zijn voor de gehele sector*.

Een cao zou wel al vóór de inwerkingtreding van het initiatiefwetsvoorstel naar SZW kunnen worden gestuurd met het verzoek de kennisgeving van ontvangst in de zin van artikel 4 van de Wet op de loonvorming direct op 1 of 2 januari te verzenden (uitgaande van inwerkingtreding van het wets-voorstel op 1 januari van enig jaar). Dan is direct sprake van een rechtsgeldige cao in de zin van de Wet op de cao. Wel zouden vooraf statuten van werkgevers- en werknemersverenigingen moeten voorzien in de bevoegdheid om cao's af te sluiten (artikel 2 van de Wet op de cao).
Ten aanzien van eventuele avv-verzoeken is een dergelijke praktische oplossing niet mogelijk omdat een avv-procedure meer tijd kost. Normaal gesproken kost een avv-procedure ongeveer drie maanden, maar omdat dit de eerste keer zal zijn dat cao's van overheidssectoren beoordeeld worden (op inhoudelijke aspecten vanuit het Toetsingskader AVV en op het vlak van de representativiteit van de cao-sluitende partijen), zou het ongeveer zes maanden in beslag kunnen nemen. De avv-procedure kan ook niet starten voordat er sprake is van een rechtsgeldige cao (deze volgorde is wettelijk vastgelegd). Het lijkt derhalve niet mogelijk – uitgaande van de geldende wetgeving – om op de inwerkingtredingsdatum algemeen verbindend verklaarde, rechtsgeldige cao's te hebben.

Dit zou betekenen dat bij de eventuele ongebonden overheidswerkgevers sprake zou kunnen zijn van het blijven gelden van de rechtspositieregelingen in de vorm van “als ware het een cao” (artikel 17, derde lid, van het initiatiefwetsvoorstel), of – als zij voor eigen (ondernemings)cao’s zouden kiezen – van de situatie van meerdere cao’s naast elkaar in één sector. Dat hoeft niet per se als een probleem te worden gezien. Het eerste zou immers ertoe kunnen leiden dat ongebonden werkgevers aansluiting bij de sectorale werkgeversvereniging gaan zoeken. Meerdere cao’s in één sector zouden ook wenselijk gevonden kunnen worden door alle partijen in de sector. Als men dit echter wel een probleem zou vinden en men deze situatie zou willen ondervangen of voorkomen, dan zou nagegaan kunnen worden of en, zo ja, hoe dat met specifieke aanpassings- of invoeringswetgeving in het kader van de normalisering aangepakt zou kunnen worden.

BIJLAGE G

TOETSINGSCRITERIA VOOR OPEN EN REEEL OVERLEG BIJ DE OVERHEID

Uit de adviezen en uitspraken van de Advies- en Arbitragecommissie (AAC) zijn de volgende criteria ontleend om te toetsen of overleg voldoet aan de eisten van open en reëel overleg:

1. Het overleg dient op een zodanig tijdstip plaats te vinden dat er nog reëel overlegd kan worden.
2. Het overleg dient er op gericht te zijn tot overeenstemming te komen zonder dat de uitkomst van tevoren vaststaat.
3. Er moet vertrouwen bestaan dat de bereikte overeenstemming in het overleg ook door de andere partij zal worden uitgevoerd.
4. Eenmaal gedane voorstellen moeten indien mogelijk het karakter van een definitief voorstel in zich dragen.
5. Het overleg moet de ruimte krijgen van de politiek: noch het regeerakkoord noch de financieel-economische situatie van de overheid mogen aloverheersend zijn.
6. Het overleg moet de politiek respecteren waardoor beleidsuitgangspunten of politieke merites op zichzelf geen onderwerp over overleg hoeven vormen dan in samenhang met een redelijke beoordeling van het personele aspect.
7. Het overleg moet goed geïnformeerd zijn over de politiek: de bedoelingen van de politiek, de samenhang met andere majeure operaties en de budgettaire randvoorwaarden.
8. Overleg moet uitzicht bieden waardoor er op het moment van overleg geen onomkeerbare situaties mogen zijn.
9. Overleg moet zorgvuldig zijn en dus gewekte verwachtingen honoreren.
10. Overleg moet consistent zijn, zowel in zijn stellingnames, in zijn argumentatie als in zijn handhaving van een bod totdat het is afgewezen.
11. Overleg dient een dialoog te zijn en alle wederzijdse voorstellen werkelijk bespreekbaar te maken.

Bron: “Gelijk hebben, gelijk krijgen: 10 jaar Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst”, door dr. M.J.W.M. Akkermans, Den Haag, CAOP 1994, ISBN 90-75256-01-9

BIJLAGE H

TEKST TAAKOPDRACHT WERKGROEP

De MR heeft in de vergadering van 13 september 2013 besloten een ambtelijke werkgroep in te stellen. Dit naar aanleiding van de bespreking van de notitie over het initiatiefvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren (initiatief Van Weyenberg/Van Hijum, dossier nr. 32550) en de sturing op collectieve arbeidsvoorwaardenvorming. De werkgroep ziet er voor het kabinet op toe dat het kabinet sturing houdt op zowel inhoud van arbeidsvoorwaarden als op de organisatie van het overleg. De werkgroep is opgedragen de ministerraad over een nadere uitwerking van de sturing op collectieve arbeidsvoorwaardenvorming te rapporteren.

Uit de besluitvorming kan worden opgemaakt dat het kabinet van mening is dat de positie van de overheid als werkgever op een belangrijk punt bijzonder blijft. Namelijk dat het kabinet ook bij genormaliseerde arbeidsverhoudingen moet kunnen blijven sturen op publieke belangen en kabinetsdoelen bij de collectieve arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden in de publieke sector. In lijn daarmee moet het kabinet daarover ook verantwoording kunnen afleggen aan het parlement. Het centrale knelpunt is de spanning tussen enerzijds het publieke belang en anderzijds het open en reëel overleg bij genormaliseerde arbeidsverhoudingen. Daarbij is het relevant de rol en verantwoordelijkheid van het kabinet voor verschillende delen van de publieke sector te onderscheiden:

a. Voor het Rijk, Defensie, Politie en Rechterlijke macht is het kabinet, i.c. de bewindslieden van W&R, Defensie en V&J, zelf als werkgever aanspreekbaar op de uitkomst van de onderhandelingen.
b. Voor de onderwijssectoren geldt dat niet: de (koepels van) de verschillende onderwijsinstellingen zijn zelf verantwoordelijk voor de kosten en inhoud van de arbeidsvoorwaarden die zij in overleg met de bonden afspreken. De financiële ruimte wordt als onderdeel van de rijksbegroting wel door middel van de referentiesystematiek door het kabinet bepaald. Eventueel kan het kabinet i.c. de minister van OCW voorwaarden verbinden aan het beschikbaar stellen van extra middelen, zoals bij het onderwijsakkoord is gebeurd.
c. De decentrale overheden kennen een eigen financiering en leggen over de inhoud en kosten van arbeidsvoorwaarden democratisch verantwoording af aan raden en staten. Zij zijn – binnen de geldende wettelijke kaders – autonoom in hun arbeidsvoorwaardenvorming.
d. Voor de pensioenen geldt dat deze bovensectoraal geregeld zijn; de kabinetssectoren, onderwijssectoren en decentrale overheden gezamenlijk vormen de werkgeverszijde, waar het kabinet de doorslaggevende stem bezit.

Mede in het licht van de veranderende verhoudingen als gevolg van het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren, bestaat behoefte aan advies over wijze waarop aan de politieke component uitvoering gegeven zou moeten worden in het krachtenveld van bonden, zelfstandige publieke werkgevers en kabinet (in hoedanigheid van wetgever èn werkgever) van de arbeidsvoorwaardenvorming bij overheidssectoren. Wat is het werkgeversbelang van overheidswerkgevers precies, mede gelet op de rol van de overheid als dienaar van algemeen belang? Hoe vindt besluitvorming daarover

plaats binnen de overheid? Wat betekent dat voor de rol van het kabinet en met name voor de sturingsmogelijkheden? Is het werkgeversbelang optimaal gediend met de manier waarop het arbeidsvoorwaardenoverleg op dit moment is ingericht? Concreet gaat het om kwesties als de druk op de doorslaggevende positie van het kabinet in de Pensioenkamer; ambities regeerakkoord op de inhoud van arbeidsvoorwaarden (WW/bovenwettelijk, ouderenregelingen); het tegengaan van loon-concurrentie tussen overheidssectoren en het opleggen van taakstellende opdrachten aan overheids-werkgevers (quota arbeidsgehandicapten).

Taakopdracht
De werkgroep krijgt de opdracht om een aantal governancemodellen uit te werken voor dit sturings-vraagstuk, waarbij rekening wordt gehouden met zowel de doelen en ambities van het kabinet als met werkgeversbelangen van doelmatige bedrijfsvoering en de arbeidsmarktpositie.
Daartoe dient eerst de huidige situatie te worden beschreven, inclusief de problemen daarvan. Hier komt het spanningsveld tussen publieke belang vs open en reëel overleg aan de orde: hoe ziet arbeidsvoorwaardenvorming in het algemeen eruit, hoe in de marktsector, hoe in de overheids-sector, hoe in de afzonderlijke overheidssectoren? Verder een beschrijving van de situatie na van kracht worden van het nieuwe wetsvoorstel, met name de potentiële gevolgen voor het overleg-model en de processen van werkgevers en bonden. Vervolgens en los daarvan dient aandacht te zijn voor de politieke component in de arbeidsvoorwaardenvorming bij overheidssectoren. Waarin komt de politieke component specifiek tot uitdrukking (bijv. effecten die uitgaan van de begroting, rol wetgever, rol werkgever, voorbeeldgedrag) en wat betekent dat voor de beleidsdoelstellingen en het arbeidsvoorwaardenproces? Wat betekent de politieke component voor de bonden en centrales? Wat zijn de (internationale) ervaringen van overheden met manieren van sturing en werkwijzen (met afwegings- en beoordelingscriteria)?
Het wetsvoorstel zal tot een nieuwe set spelregels leiden, zowel voor de politiek als de sociale partners. Ook aan de discussie daarover dient het advies een bijdrage te leveren.

De werkgroep betrekt bij zijn advies de input van gezaghebbende experts van binnen en buiten de overheid, en van de centrale en sectorale werkgevers- en werknemersorganisaties. Ook beziet zij de casuïstiek van akkoorden bij overheden in het recente verleden in vergelijking met de marktsector. Ook zal de werkgroep in het onderzoek de (on)mogelijkheden en (formele) verplichtingen betrekken die voortvloeien uit internationale verdragen, conventies en voorschriften in relatie tot sturing en beïnvloeding vanuit de regering en de (mede)wetgever.

Dit onderzoek heeft geen besparingsdoel.

Tijdspad
De werkgroep start met een verkenning van de meest urgente vraagstukken en een bijbehorende tijdsplanning, die de basis vormen voor het plan van aanpak. Dit is gereed op termijn van twee maanden.

BIJLAGE I

SAMENSTELLING WERKGROEP

Werkgroep
Voorzitter: H. Borstlap
Leden: L.D.P. Lombaers (BZK), F.A. Hofman (OCW), J.P. de Jong (Def), B.E. Solleveld (V&J, Politie), R. Hoorweg (V&J, RM), O.F.J. Welling (W&R), C. Kaatee (AZ), W.J. Vossers (Fin), C.L. Goebel (VWS), H.B. Meins (SZW), S. Pijpstra (Decentrale overheden / VSO), A. Jonkman (vertegenwoordiging van Onderwijssectoren/VSO), extern lid (prof. Evert Verhulp)

Secretariaat
J. Kenter (BZK), C.P.C. van de Sanden (BZK), L. Kerssens (BZK), D.P. Spaans (SZW), H.J. Hulzebos (OCW)