



**UvA-DARE (Digital Academic Repository)**

**Normalisatie van collectieve arbeidsverhoudingen bij de overheid? Vergeet het maar!**

de Beer, P.T.

*Published in:*

Staat van de ambtelijke dienst: hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor?

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

de Beer, P. T. (2011). Normalisatie van collectieve arbeidsverhoudingen bij de overheid? Vergeet het maar! In Staat van de ambtelijke dienst: hoe staan de ambtenaren er anno 2011 voor? (pp. 170-175). (Publikatiereeks overheid & arbeid; No. 29). Den Haag: CAOP.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <http://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Prof. Dr. P.T. de Beer

### 1 INLEIDING

In het regeerakkoord dat ten grondslag ligt aan het kabinet-Rutte wordt aangekondigd dat de speciale status van ambtenaren zal worden afgeschaft. In de financiële bijlage bij het regeerakkoord beargumen-teren de coalitiepartners deze maatregel expliciet met de besparing die hij oplevert bij de afvloeiing van overheidspersoneel. Daarmee lijkt het kabinet uitsluitend om budgettaire redenen te kiezen voor 'normalisatie' van de status van ambtenaren.

Pleidooien om de status van overheidspersoneel gelijk te trekken met die van 'gewone' werknemers zijn echter al veel langer te horen en dan vooral om principiële redenen. Loe Sprengers heeft herhaaldelijk gepleit voor normalisatie van de arbeidsverhoudingen bij de overheid, door het onderscheid met het civiele arbeidsrecht te laten vervallen<sup>1</sup>. Al in 2006 constateerde hij, naar aanleiding van het IBO-rapport 'Buitengewoon normaal', dat het 'natuurlijke moment' lijkt aan-gebroken om de ambtelijke status af te schaffen en over te gaan naar één arbeidsrecht voor alle werknemers in de publieke en private sector.

In deze bijdrage ga ik in op de vraag of het, vanuit het perspectief van collectieve arbeidsverhoudin-gen, gewenst en mogelijk is de positie van ambte-naren en van werknemers in het bedrijfsleven aan elkaar gelijk te stellen.

Afschaffing van het speciale 'arbeidsrechtelijk regime voor ambtenaren', zoals het in de bijlage bij

<sup>1</sup> Sprengers, L.C.J. (2006). Wie A zegt moet B zeggen: over normalisatie. *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 22(2): 63-73.  
Sprengers, L.C.J. (2008). 25 jaar collectief overleg bij de overheid: terug- en vooruitblik. *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 24(12): 729 - 737.

het regeerakkoord wordt genoemd, impliceert logischerwijze dat ook de collectieve arbeidsverhoudingen in de publieke sector gelijk worden aan die in de private sector. Dit houdt onder meer in dat er volledig vrije onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden plaatsvinden en dat er geen speciale beperkingen worden opgelegd aan het recht om te staken. Nu zijn de verschillen tussen ambtenaren en 'gewone' werknemers de afgelopen decennia stap voor stap al veel kleiner geworden. Sinds 1988 zijn er vrije cao-onderhandelingen en kunnen ambtenaren hun eisen desnoods met een staking kracht bijzetten. Sinds 1995 is de Wet op de ondernemingsraden ook van toepassing op de overheid. Gedwongen ontslag is gemakkelijker geworden en ambtenaren vallen sinds 2001 onder dezelfde uitkeringsregelingen als werknemers in de marktsector. Wel profiteren zij nog van een aantal bovenwettelijke aanvullingen – die overigens ook in sommige cao's in de marktsector voorkomen – waardoor ambtenaren beduidend langer recht hebben op een werkloosheidsuitkering dan conform de wettelijke regeling. Daar lijkt het kabinet nu een eind aan te willen maken.

## 2 UITGANGSPUNTEN VOOR DE CAO-ONDERHANDELINGEN IN DE MARKTSECTOR

Bij cao-onderhandelingen in de marktsector gaat het in essentie om de vraag hoe de toegevoegde waarde van een onderneming wordt verdeeld over

de werknemers en de kapitaalverschaffers (zoals de aandeelhouders). Naarmate de ene partij een groter deel krijgt, krijgt de ander minder. In de theoretische literatuur over vakbonden wordt er doorgaans van uitgegaan dat vakbonden een zo groot mogelijke loonruimte claimen. Dit hoeft overigens niet per se te betekenen dat zij het aandeel van de werknemers in de toegevoegde waarde willen maximaliseren. Vakbonden houden er ook rekening mee dat een (te) groot aandeel in de toegevoegde waarde de winst van het bedrijf zo sterk onder druk kan zetten, dat dit de continuïteit van het bedrijf in gevaar brengt. Winst is immers nodig om te investeren in kapitaalgoederen die de productiviteit vergroten en de concurrentiepositie van de onderneming versterken. Grotere productiviteit kan zich vervolgens weer vertalen in hogere lonen, zodat ook de werknemers daarvan profiteren.

Deze benadering door de vakbonden komt tot uitdrukking in de formule die zij veelal gebruiken om te berekenen hoeveel loonruimte zij in de cao-onderhandelingen kunnen opeisen. Die loonruimte is gelijk aan de som van de productiviteitsstijging en de stijging van de producentenprijzen (dat zijn de prijzen van de goederen en diensten die het bedrijf levert). Uit deze loonruimte moet overigens niet alleen de loonstijging worden gefinancierd maar ook de verbetering van andere arbeidsvoorwaarden, zoals arbeidstijdverkorting, pensioenpremie en een auto van de zaak.

Uitgaande van deze formule voor de loonruimte blijft de verdeling van de toegevoegde waarde over arbeidsinkomens en kapitaalinkomens ongewijzigd. Immers, de toegevoegde waarde groeit met de som van de procentuele prijsstijging, productiviteitsstijging en groei van het arbeidsvolume, zodat de toegevoegde waarde en de loonsom dan met hetzelfde percentage stijgen. Als er in de loop van de tijd eenmaal een zeker evenwicht tot stand is gekomen tussen de belangen van de werknemers en de kapitaalverschaffers, hebben beide partijen er weinig of geen belang bij om in deze verdeling grote verschuivingen tot stand te brengen.

### 3 CAO-ONDERHANDELINGEN BIJ DE OVERHEID

Volledig vrije cao-onderhandelingen bij de overheid zouden logischerwijze betekenen dat deze op basis van dezelfde principes plaats vinden als in de marktsector. Dit is echter om verschillende redenen niet mogelijk.

Omdat de overheid geen winst maakt en geen aandeelhouders heeft, is er allereerst geen sprake van een verdeling van de toegevoegde waarde over kapitaal- en arbeidsinkomens. Volgens de rekenregels van de Nationale Rekeningen is de toegevoegde waarde van de overheid daarom gelijk aan de totale loonsom van het overheids-personeel. Er valt dus voor vakbonden onmogelijk méér uit de toegevoegde waarde te halen, zodat er

op dit terrein per definitie voor hen niets meer te winnen valt.

Ook voor de beschikbare loonruimte levert de toepassing van de formule 'productiviteitsstijging plus stijging van de producentenprijzen' grote problemen op. Omdat de meeste overheidsdiensten gratis worden geleverd (denk aan politie, defensie, openbaar bestuur, primair onderwijs) zijn de meeste producentenprijzen bij de overheid nul en is er ook geen sprake van een prijsstijging. Men zou kunnen tegenwerpen dat de belasting die de burgers afdragen, de prijs is die zij voor de overheidsdiensten betalen. Anders dan in de marktsector komen die prijzen echter niet tot stand in wisselwerking tussen vraag en aanbod op de markt, maar zijn ze de uitkomst van politieke besluitvorming over het gewenste belastingpeil. Daarmee bepaalt het parlement dus in feite deze component van de loonruimte.

De productiviteitsstijging bij de overheid is in de statistieken van de Nationale Rekeningen ook per definitie (of beter: bij veronderstelling) gelijk aan nul, simpelweg omdat de arbeidsproductiviteit niet goed te meten is, aangezien er geen marktprijs is voor de overheidsdiensten. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) doet periodiek wel pogingen om de werkelijke productiviteitsstijging bij de overheid te meten, door de 'output' (bijvoorbeeld in termen van behandelde patiënten, aantal leerlingen, en dergelijke) te relateren aan de personele inzet. De conclusie daarvan luidt

doorgaans eveneens dat de productiviteitsstijging weinig van nul verschilt. Zo raamde het SCP voor de periode 1995-2008 een gemiddelde jaarlijkse stijging van de productiviteit in de publieke sector van nul, terwijl deze in de marktsector met 2,1 procent per jaar steeg<sup>2</sup>.

Met een prijsstijging van nul en een productiviteitsstijging van rond de nul resulteert een loonruimte van eveneens om en nabij nul. Voorwaar geen aantrekkelijke uitgangspositie voor de vakbonden!

De praktijk van cao-onderhandelingen bij de overheid is dan ook een andere. De vakbonden nemen niet de prijs- en productiviteitsstijging bij de overheid als uitgangspunt, maar de (gemiddelde) loonruimte in de marktsector. Als in de marktsector de productiviteit bijvoorbeeld met één procent stijgt en de producentenprijzen met twee procent, dan is er een loonruimte van drie procent, die vervolgens ook de inzet vormt van de vakbonden bij de cao-onderhandelingen bij de overheid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de vakcentrale FNV jaarlijks een gemeenschappelijke looneis formuleert voor alle aangesloten vakbonden en geen aparte eis voor de publieke sector. Een belangrijk argument om bij de overheid de loonruimte in de marktsector te volgen, is dat dit noodzakelijk is om als overheid een aantrekkelijke werkgever te blijven. Als de lonen jaar in, jaar uit zouden achterblijven bij de marktsector (zoals het geval

zou zijn op basis van de loonruimteformule voor de overheid) dan zou de overheid zich letterlijk uit de (arbeids)markt prijzen.

Voor de overheid heeft het volgen van de loonruimte in de marktsector evenwel het nadeel dat de loonkosten van de ambtenaren de neiging hebben sterker te stijgen dan de belastinginkomsten en de productiviteitsstijging rechtvaardigen (dit is de welbekende kostenziekte van Baumol). Anders gezegd: om de stijgende lonen te kunnen financieren moet ofwel de belasting omhoog, ofwel het aantal ambtenaren omlaag.

Hogere belastingen stuiten doorgaans op veel weerstand van het parlement en van de burgers. Vermindering van het aantal ambtenaren zal niet alleen stuiten op verzet van de vakbonden, maar veelal ook leiden tot vermindering van overheidsdiensten. Of men dit aanvaardbaar of zelfs wenselijk acht, is een politieke kwestie, die door elk kabinet weer anders kan worden beoordeeld. Maar omdat het een politieke kwestie is, leent ze zich in principe niet voor vrije onderhandelingen met de vakbonden. Het zou immers betekenen dat, naarmate de vakbonden erin slagen een hoger loon af te dwingen, het aantal ambtenaren en daarmee de overheidsdienstverlening in gelijke mate worden beperkt.

Het 'normaliseren' van de arbeidsverhoudingen bij de overheid blijkt dus, bij nadere beschouwing, niet te betekenen dat de cao-onderhandelingen in

<sup>2</sup> Pommer, Evert & Evelien Eggink (red.) (2010). *Publieke dienstverlening in perspectief*. 43. SCP-Memorandum voor de kabinetsformatie 2010. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

de overheidssector vergelijkbaar worden met die in de private sector.

Enerzijds is het bij de overheid niet mogelijk een vergelijkbare formule voor de loonruimte te hanteren als in de marktsector. Als gevolg hiervan vormt de loonruimte in de marktsector ook voor de vakbonden in de overheidssector de basis voor de cao-onderhandelingen. Maar daarmee is er geen sprake meer van een zelfstandige arbeidsvoorwaardenvorming. In feite zijn ambtenaren dan nog steeds (of opnieuw) trendvolgers, zoals zij ook al waren toen er nog geen vrije onderhandelingen waren.

Anderzijds kan de overheid als werkgever in de cao-onderhandelingen geen afstand nemen van haar rol als wetgever, die instemming van het parlement behoeft om belastingen te verhogen en/of de overheidsdienstverlening te beperken. Het budgetrecht van het parlement betekent dat de arbeidsvoorwaardenruimte van ambtenaren uiteindelijk altijd onderworpen is aan goedkeuring door de Staten Generaal. Terwijl een private werkgever geheel vrij is om in cao-onderhandelingen tot afspraken over de arbeidsvoorwaarden te komen, zal een minister de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren altijd moeten voeren onder voorbehoud van goedkeuring door het parlement van de begroting.

Sprengers<sup>3</sup> tilt niet zo zwaar aan deze tegenwerping, omdat ze er juist toe bijdraagt dat de werkgeversrol van de overheid verder van de poli-

tiek komt te staan. Als die werkgeversrol echter direct verbonden is met de hoofddoelstellingen van een kabinet op financieel-economisch terrein, namelijk het beperken van overheidsuitgaven, dan zie ik niet in hoe een grotere afstand kan bijdragen aan effectief bestuur.

### 4 CONCLUSIE

Waar de cao-partijen in de marktsector in de loop van de tijd een zeker (machts)evenwicht hebben gevonden bij de verdeling van de toegevoegde waarde, kampen de partijen in de cao-onderhandelingen bij de overheid met fundamenteel strijdige uitgangspunten. Een loonruimte op basis van de productiviteits- en prijsstijging in de marktsector valt niet te rijmen met het streven naar stabilisering of verlaging van de belastingen, tenzij de omvang van het overheidspersoneel drastisch wordt teruggebracht.

Dat de vakbonden en de minister van BZK er tot op heden niet in zijn geslaagd om een cao voor het Rijk voor het jaar 2011 af te sluiten, is dan ook niet alleen het gevolg van de omvangrijke bezuinigingsdoelstelling van dit kabinet. Het heeft ook te maken met deze meer fundamentele tegenstelling tussen de vakbonden en de overheid als werkgever. De veronderstelling dat het normaliseren van de (collectieve) arbeidsverhoudingen hiervoor een oplossing zou kunnen bieden, berust op een misvatting. Integendeel, het zal eerder bijdragen aan het verscherpen van de tegenstellingen, waardoor

<sup>3</sup> Sprengers, L.C.J. (2006). Wie A zegt moet B zeggen: over normalisatie. *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 22(2): 63-73.

ook de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden in de publieke sector onder volgende kabinetten zeer moeizaam zullen verlopen. De overheid als werkgever staat nog roerige tijden te wachten!