

Vergaderjaar 1995–1996

24 400 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (VII) voor het jaar 1996

Nr. 46

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 10 juli 1996

1. Inleiding

Sinds enige jaren is op het terrein van de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden bij de overheid sprake van «normalisering». Overheidswerkgevers worden in staat gesteld hun werkgeversrol meer gewicht te geven en ambtenaren worden zoveel mogelijk niet anders behandeld dan werknemers in het bedrijfsleven. Ter realisering van dit beleidsuitgangspunt is onder meer het zogenaamde sectorenmodel ingevoerd bij het Protocol Sectoralisatie van het Overleg 1993 en 1994¹. De ondertekenaars van dit Protocol (het kabinet, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van waterschappen (UvW) en de vier centrales van overheids-personeel) hebben afgesproken dit model te evalueren. De sociale partners in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) hebben de evaluatie afgerond en hun bevindingen in een rapport neergelegd² (bijlage 1).

Met deze brief wil ik u op de hoogte brengen van de uitkomsten van de evaluatie van de ROP en de gevolgen die het kabinet daaraan verbindt. Alvorens de uitkomsten en het kabinetsstandpunt aan te geven wil ik een uiteenzetting geven omtrent de doelstellingen en de vormgeving van het sectorenmodel.

2. Doelstellingen en vormgeving van het sectorenmodel

Bij brief van 18 april 1991 (TK 1990–1991, 21 800 VII, nr. 25) van mijn ambtsvoorganger, mevr. C. I. Dales, is de Tweede Kamer op de hoogte gebracht van de contouren van een nieuw gesectoriseerd overlegstelsel. Met de invoering van dit model in 1993 is er een einde gekomen aan de centrale overlegstructuur voor de belangrijkste arbeidsvoorwaarden van het gehele overheids-personeel. Niet meer door de coördinerend Minister van Binnenlandse Zaken maar door sectorwerkgevers met vakorganisaties van overheids-personeel wordt over de (belangrijkste) arbeidsvoor-

¹ In 1995 is het Protocol verlengd tot 1 januari 1996. De ondertekenaars van het Protocol hebben afgesproken tot 1 juli 1996 te handelen als ware het Protocol van kracht.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

waarden onderhandeld in acht sectoren. Het gaat om vijf rijkssectoren (Rijk, Politie, Onderwijs, Defensie en Rechterlijke Macht) en drie decentrale sectoren (Provincies, Gemeenten en Waterschappen).

Doelstellingen

In de brief van 18 april 1991 zijn de volgende doelstellingen met betrekking tot het gesectoraliseerde overlegstelsel geformuleerd:

1. de mogelijkheid per sector te kunnen differentiëren zowel met betrekking tot het pakket arbeidsvoorwaarden als met betrekking tot de financiering;
2. het creëren van meer gelijkwaardige verhoudingen tussen sociale partners in de overheidssector;
3. het behouden van voldoende coördinatie binnen en tussen sectoren.

Sectorale onderwerpen

De arbeidsvoorwaardenvorming in de overheidssector geschiedt binnen en tussen bovengenoemde acht sectoren. Binnen de sectoren onderhandelt een sectorwerkgever met vakorganisaties van overheids-personeel minimaal over de belangrijkste arbeidsvoorwaarden, te weten de salarisontwikkeling, de arbeidsduur en de bovenwettelijke sociale zekerheid (de sectorale onderwerpen). In de rijkssectoren Rijk, Politie, Onderwijs, Defensie en Rechterlijke Macht treedt een minister als sectorwerkgever op. In de sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen zijn het respectievelijk het IPO, de VNG en de UvW die als sectorwerkgever zijn aangewezen.

Binnen een sector zijn alle tot de sector behorende organen gehouden om een op sectorniveau afgesproken akkoord omtrent de sectorale onderwerpen uit te voeren.

Pensioenen en VUT

Door de sectoren gezamenlijk worden de onderhandelingen over pensioenen en de VUT gevoerd. De Wet Privatisering ABP en de Wet kaderregeling vut overheids-personeel bepalen onder meer dat sociale partners in de overheidssector – sectorwerkgevers en de vier centrales van overheids-personeel – gezamenlijk op centraal niveau onderhandelen over de pensioenen en de VUT. Sociale partners hebben afgesproken deze onderhandelingen te voeren in de ROP.

Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP)

De ROP is bij het Protocol Sectoralisatie van het Overleg 1993 en 1994 opgericht. Zitting hebben alle sectorwerkgevers en de vier centrales van overheids-personeel. Het karakter van de ROP is driedelig. Zoals hierboven reeds is aangegeven worden in de ROP voor het Overheidspersoneels-beleid de onderhandelingen over de pensioenen en de VUT gevoerd. Daarnaast is de ROP het forum waar sociale partners onderling stand-punten kunnen uitwisselen. Tot slot wordt met de ROP het overleg gevoerd over specifieke aangelegenheden, die het overheids-personeel betreffen.

Overeenstemmingsvereiste

Eén van de doelstellingen van het sectorenmodel is te komen tot gelijkwaardige arbeidsverhoudingen binnen de overheidssector. Daartoe is het overeenstemmingsvereiste ingevoerd. Reeds in 1989 is er op dit punt een protocol gesloten, waarover u bent geïnformeerd bij brief van 26 oktober 1989 (TK 1889–1990, 20 402, nr. 3). Ook voor de arbeidsvoorwaar-

denonderhandelingen in 1991 is er een protocol gesloten, waarin het overeenstemmingsvereiste is neergelegd (TK 1990–1991, 21 800, VII, nr. 25). In het Protocol Sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994 is eveneens het overeenstemmingsvereiste geregeld. Dit Protocol is bij brief van 22 maart 1993, kenmerk AB93/U239, aan beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden.

Het overeenstemmingsvereiste houdt in dat geen regeling, waaraan individuele ambtenaren rechten en plichten kunnen ontleen, kan worden ingevoerd of gewijzigd zonder instemming van een meerderheid van de centrales van overheidspersoneel. Indien de stemmen staken aan de zijde van de centrales beslist de voorzitter van het overleg of er voldoende draagvlak is om een voorstel tot invoering of wijziging uit te voeren. In een aantal gevallen hoeft geen overeenstemming te worden bereikt. Het gaat dan om regelingen, waarbij het overheidspersoneel op gelijke wijze wordt behandeld als burgers dan wel als werknemers in het bedrijfsleven én over regelingen, die voortvloeien uit internationale verdragen (vb. EG-richtlijnen).

Op basis van opgedane ervaringen is er in 1993 besloten het overeenstemmingsvereiste in regelgeving neer te leggen. Daartoe is een ontwerp-AMvb tot onder meer wijziging van artikel 105 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement aan de Raad van State aangeboden. De Raad van State achtte de basis in de toenmalige Ambtenarenwet 1929 onvoldoende om bij AMvB het overeenstemmingsvereiste in te voeren. De regering had een andere zienswijze. Van deze zienswijze zijn de beide Kamers der Staten-Generaal op de hoogte gebracht bij brief van 22 maart 1993, kenmerk AB93/U239. Teneinde de discussie over het al dan niet aanwezig zijn van voldoende basis in de Ambtenarenwet te beslechten, heeft de regering een voorstel tot wijziging van onder meer de Ambtenarenwet bij de Tweede Kamer ingediend. Deze wijziging (Stb. 1995, 184) is op 12 april 1995 in werking getreden. Op basis van deze wet worden niet alleen het Rijk, maar ook de provincies, gemeenten en waterschappen verplicht om aan te geven in welke gevallen met de vakorganisaties van overheidspersoneel overeenstemming dient te worden bereikt.

Doordecentralisatie

Zoals het overlegstelsel binnen de overheidssector nu vorm is gegeven, is herkenbaar welke arbeidsvoorwaarden op welke onderhandelingstafel worden «afgekaart»:

- over pensioenen en VUT wordt onderhandeld in de ROP;
- afspraken over primaire salarisontwikkeling, arbeidsduur en bovenwettelijke sociale zekerheid – worden gemaakt in de acht sector-overleggen;
- over secundaire arbeidsvoorwaarden kan worden onderhandeld op sectoraal niveau (vb. sectoren Rechterlijke Macht en Defensie) of op decentraal (instellings)niveau (vb. gemeenten, politieregio).

Deze vorm van het overlegstelsel past binnen één van de doelstellingen, namelijk het behoud van voldoende cohesie tussen en binnen een sector.

Het overhevelen van het overleg over de sectorale onderwerpen naar een lager niveau binnen een sector wordt doordecentralisatie genoemd.

De huidige afspraken omtrent doordecentralisatie houden onder meer in dat sectorale partijen hierover overeenstemming dienen te bereiken en dat de ROP door de sectorale partijen in kennis wordt gesteld teneinde te bekijken in hoeverre doordecentralisatie te rijmen is met de doelstelling van voldoende coördinatie binnen en tussen sectoren.

De topstructuur

De topstructuur betreft de in de niveaus 19, 20 en 21 ingedeelde politieke, semi-politieke en ambtelijke topfuncties. Bij de indeling wordt rekening gehouden met de zwaarte en de plaats van de betrokken ambten en functies in het staats- en bestuursbestel.

In 1980 werd tot herziening van de tot dat moment bestaande salarisstructuur besloten op grond van het gemis aan samenhang tussen salarissen en op grond van aanvechtbare onderlinge salarisverhoudingen. Afgesproken werd dat het bedrag van het hoogste niveau zou moeten overeenkomen met het salaris van een minister als hoogste (politieke) ambtsdrager.

De plaats en het salaris van de overige functies werden vervolgens afgeleid van het salaris van een minister. Zo ontstond samenhang tussen de verschillende salarissen en evenwicht in de onderlinge verhoudingen. Het kabinet bepaalt welke functies op de niveaus 19, 20 en 21 worden ingedeeld en op welke plaats, alsmede de ontwikkeling van de daarbij behorende salarisbedragen. De ontwikkeling van de salarisbedragen volgt in beginsel de ontwikkeling van de salarisbedragen van de sector Rijk.

3. Resultaten van de evaluatie van de ROP

De ROP heeft zijn bevindingen over het functioneren van het gesectoraliseerde overlegstelsel in het «Rapport inzake Evaluatie Sectorenmodel» neergelegd. In de samenvatting treft u de belangrijkste conclusies aan. Een aantal worden hier in het kort weergegeven.

- Sociale partners beoordelen het proces van «normalisering» van de arbeidsverhoudingen bij de overheid, dat onder meer vorm heeft gekregen in het sectorenmodel, als overwegend positief. Het sectorenmodel heeft geleid tot een arbeidsvoorwaardenoverleg, waarin de overheids(sector)werkgever beter herkenbaar en beter aanspreekbaar is geworden. Zij wijzen er echter wel op dat het normaliseringsproces geenszins is uitgekristalliseerd.

- Door de mogelijkheid om per sector arbeidsvoorwaarden overeen te komen, die op de sector zijn toegespitst, kan maatwerk worden geleverd. Wel onderschrijven sociale partners de behoefte aan afstemming en informatievoorziening.

- De sectorwerkgevers en de centrales van overheidspersoneel achten zich in beginsel zowel op centraal als op sectoraal niveau representatief voor overheidswerkgevers respectievelijk overheidswerknemers.

- Het overeenstemmingsvereiste is een goede manier om tot open en reëel overleg te komen.

- Met betrekking tot de onbepaalde geldigheidsduur van rechtspositieregelingen is er aanleiding voor een nadere bestudering op een ander regime.

- Er heerst tevredenheid over het functioneren van de ROP.

Als gevolg van de expiratie van het Protocol Sectoralisatie van het Overleg 1993 en 1994 hebben sociale partners een «Overeenkomst Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid» opgesteld.

4. Standpunt van het kabinet

In algemene zin wordt door de ROP het functioneren van het sectorenmodel in overwegende mate als positief ervaren. Met het sectorenmodel hebben sociale partners binnen een sector de mogelijkheid gekregen om op de sector toegespitste primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden overeen te komen.

Deze conclusie wordt door het kabinet gedeeld. Wel gaat deze conclusie gepaard met de kanttekening dat het tijdsbestek, waarbinnen feitelijke ervaringen zijn opgedaan met het sectorenmodel, in elk geval te beperkt is om nu tot een definitief oordeel te komen. Het sectorenmodel bestaat niet lang genoeg om op dit moment het model volwaardig te kunnen evalueren. Met deze kanttekening wordt onderschreven dat er op dit moment geen aanleiding is tot al dan niet grote structuurwijzigingen te komen. Dit betekent dat in de vormgeving van het sectorenmodel geen wijzigingen worden doorgevoerd. Er is derhalve geen barrière om de Overeenkomst Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid te ondertekenen. Het kabinet heeft derhalve de rijkssectorwerkgevers gemachtigd deze overeenkomst te ondertekenen, echter onder een tweetal voorbehouden. Deze wordt hieronder uiteengezet.

Hoewel er geen noodzaak bestaat het sectorenmodel als zodanig aan te passen, is er wel een noodzaak om de verhouding tussen het kabinet en sectorwerkgever een meer operationele invulling te geven: de regiefunctie van het kabinet, waarin zijn verantwoordelijkheid voor het voorzieningenniveau een belangrijke rol speelt. In de regiefunctie gaat het onder meer om een zo groot mogelijke duidelijkheid te verschaffen aan (rijks)sectorwerkgevers omtrent de doelstellingen van het kabinet. Van de zijde van (rijks)sectorwerkgevers dient er vervolgens zo volledig mogelijke informatieverstrekking plaats te vinden aan het kabinet.

Deels is er in procedurele zin reeds het nodige geregeld, deels zullen in overleg met de sectorwerkgevers nadere afspraken moeten worden gemaakt.

Nader overleg met de ROP

Naar aanleiding van de conclusies van de ROP inzake het functioneren van het sectorenmodel acht ik op de volgende punten nader overleg met de ROP noodzakelijk:

- De gevolgen van decentralisatie van het sectoroverleg naar een lager niveau binnen de sector en de verantwoordelijkheid van het kabinet voor het voorzieningenniveau. In samenspraak met sociale partners dienen objectieve maatstaven te worden geformuleerd, waaraan een voorstel tot decentralisatie kan worden getoetst.
- Aanpassing van de regeling van het overeenstemmingsvereiste.
- De representativiteit van sectorwerkgevers en werknemersorganisaties met name op het punt van het overleg over pensioenen.
- De onbepaalde geldigheidsduur van arbeidsvoorwaardenregelingen.
- De definitieve opheffing van het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken.

Het kabinet heeft slechts voor de periode van één jaar zich willen binden aan de hierboven genoemde Overeenkomst Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. Een eventuele verlenging van deze overeenkomst is voor het kabinet afhankelijk van de vooruitgang van het overleg op bovengenoemde punten. Eveneens is het kabinet de overeenkomst aangegaan onder het voorbehoud dat voor 1 januari 1997 de adviestaak van de ROP wordt heroverwogen in het licht van de op dat moment voltooide herziening van het adviesstelsel.

In het licht van de kanttekening dat het tijdsbestek waarbinnen ervaring is opgedaan met het gesectoraliseerde overlegstelsel, te beperkt is, acht ik het noodzakelijk dat over drie jaar in 1999 wederom het functioneren van het sectorenmodel wordt geëvalueerd. In dit verband zal ik het voortouw nemen. Vanzelfsprekend zal ik U over de uitkomsten informeren.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal