

Vergaderjaar 2003–2004

29 417

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Decentralisatie Arbeidsvoorwaarden

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2004

Vorig jaar is decentralisatie van arbeidsvoorwaarden binnen de overheid onderwerp geweest van een interdepartementaal beleidsonderzoek. Het rapport getiteld «*Over Laten*», bied ik u hierbij mede namens de minister van Financiën aan¹. Het rapport gaat vergezeld van een kabinetsstandpunt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

KABINETSTANDPUNT IBO DECENTRALISATIE ARBEIDSVOORWAARDEN

Inleiding

Het arbeidsvoorwaardenoverleg in de collectieve sector is de afgelopen jaren steeds meer gedecentraliseerd. In een aantal overheidssectoren voert niet langer de verantwoordelijke minister het arbeidsvoorwaardenoverleg, maar is deze bevoegdheid overgedragen aan een lager bestuurlijk niveau. Daarmee is een belangrijke budgettaire verantwoordelijkheid neergelegd bij bestuurders van overheidsorganisaties.

Decentralisatie van budgettaire bevoegdheden is voor de minister altijd een dilemma. Vanuit zijn verantwoordelijkheid naar het parlement voor de uitgaven en de kwaliteit van de collectieve voorziening kan hij overwegen centrale sturing en regie in eigen hand te houden. Anderzijds zijn vaak er goede mogelijkheden om een efficiënte en doelmatige voortbrenging van collectieve voorzieningen op decentraal niveau te realiseren. Bevoegdheden en vrijheidsgraden in de uitvoering bij publieke organisaties kunnen dan op afstand van de minister worden neergelegd.

In 1998 is een toetsingskader voor zogenaamde doordecentralisatie binnen de kabinetssectoren vastgesteld. De toepassing van dit kader bleek te globaal te zijn om werkelijk richting te geven aan besluitvorming over verdere decentralisatie. Deze lacune gaf aanleiding tot het IBO-Decentralisatie arbeidsvoorwaarden. De oorspronkelijke probleemstelling van het IBO luidde: «Onder welke randvoorwaarden kunnen publieke organisaties geprikkeld worden om resultaatgericht en efficiënt om te gaan met een gedecentraliseerd arbeidsvoorwaardenoverleg en de daarbij passende budgettaire verantwoordelijkheid».

Bevindingen IBO-rapport

De decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming is veelal een stap die volgt of is gevolgd op decentralisatie van (programma)budget, dat is toegekend aan een organisatie om publieke taken te verrichten. Deze ontwikkeling vloeit voort uit het feit dat de arbeidsvoorwaarden een belangrijk onderdeel vormen van de bedrijfsvoering.

De voorwaarden waaronder arbeidsvoorwaarden gedecentraliseerd kunnen worden, hangen daarom nauw samen met de voorwaarden waaronder de bedrijfsvoering en de afweging van kosten en baten optimaal op decentraal niveau functioneert. Het vraagstuk van decentralisering van arbeidsvoorwaarden kan dus alleen maar worden beoordeeld als onderdeel van het algemene vraagstuk van sturing op een doelmatige en verantwoorde decentrale voortbrenging van collectieve voorzieningen. Om die reden heeft de werkgroep de oorspronkelijke probleemstelling verbreed tot de vraag óf en hoe de verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering, waaronder de arbeidsvoorwaarden, optimaal kan worden georganiseerd op decentraal niveau.

Bij decentralisatiebeslissingen moeten twee zaken afgewogen worden. De eerste is of de ministeriële verantwoordelijkheid voor het budgettaire beslag en de kwaliteit van collectieve voorzieningen nog steeds voldoende waargemaakt kunnen worden.

Ten tweede dient afgewogen te worden of de efficiencyvoordelen van een decentrale bedrijfsvoering opwegen tegen de risico's die samenhangen met het hierboven genoemde punt. Beide zaken worden bepaald door aard en doelstelling van de collectieve voorziening.

Om deze afweging systematisch te kunnen maken stelt de werkgroep voor het oude toetsingskader op twee punten aan te scherpen.

Het vernieuwde toetsingskader

1. In het oude toetsingskader werd slechts gesproken over outputsturing in algemene zin. In werkelijkheid is bij budgetfinanciering vaak sprake van financiering die wel elementen bevat van outputsturing, maar bij nader inzien toch niet voldoet aan de ideaaltypische voorwaarden die passen bij pure outputfinanciering. In het nieuwe toetsingskader wordt expliciet rekening gehouden met situatie waarin niet voldaan wordt aan de (strikte) voorwaarden van pure outputfinanciering. Dit is het geval indien het product niet volstrekt eenduidig gedefinieerd kan worden of als de prijs van de voorziening niet helder te bepalen is. Als het product niet volstrekt eenduidig gedefinieerd kan worden is eigenlijk sprake van procesbudgettering. Indien de prijs van de voorziening vooraf niet geheel duidelijk is, dan is de facto sprake van taakbudgettering. Het nut van deze type-ringen is dat uit het type budget rechtstreeks afgeleid kan worden welke checks and balances nodig zijn, wil de minister zijn verantwoordelijkheid naar het parlement waar kunnen maken.

2. Daarnaast was in het oude toetsingskader het uitgangspunt bij decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming: «ja, tenzij». De voordelen van gedecentraliseerd arbeidsvoorwaardenoverleg werden automatisch verondersteld. De werkgroep is van mening dat deze benadering te vrijblijvend is en dat op zijn minst plausibel gemaakt moet worden dat de veronderstelde efficiencyvoordelen van decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg opwegen tegen de hogere transactiekosten die voortvloeien uit een meer gedecentraliseerde overlegstructuur.

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de werkgroep dat het vraagstuk van decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg niet los gezien kan worden van decentralisatie van de bedrijfsvoering en de kosten/batenafweging in het algemeen en dat daarmee de oorspronkelijke vraagstelling van het onderzoek verbreed dient te worden. Het kabinet onderschrijft ook de noodzaak om het oude toetsingskader aan te scherpen. Het neerleggen van budgettaire bevoegdheden bij een lager bestuurlijk niveau is een ingrijpende beslissing, te meer daar deze beslissingen in het algemeen moeilijk terug te draaien zijn. De aanscherping door het onderscheiden van diverse typen van budgettering naast outputsturing is een nuttige wijziging van het oude toetsingskader.

Het kabinet is voorts van mening dat dit nieuwe, aangescherpte toetsingskader moet worden toegepast in alle gevallen waar overwogen wordt de bevoegdheden over arbeidsvoorwaarden decentraal te organiseren. Het nieuwe kader dient te worden opgelegd als een onvermijdelijke eerste fase in het formuleren van sector-specifieke randvoorwaarden bij eventuele decentralisatie van bevoegdheden. Dergelijke randvoorwaarden kunnen per sector verschillend zijn. Voor alle sectoren geldt echter dat een eventuele (door)decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg niet ten koste zal mogen gaan van de kwaliteit, programma-uitgaven of doelmatigheid van de desbetreffende sector. Pas wanneer de beheersbaarheid van deze randvoorwaarden (zoals uitgaven, de kwaliteit en de doelmatigheid) voldoende is gegarandeerd, kan daadwerkelijk worden overgegaan tot verdere decentralisatie.

Indien aan de randvoorwaarden van het toetsingskader is voldaan, dan is er uiteraard sprake van een bredere politieke afweging. Als op grond daarvan de keuze wordt gemaakt over te gaan tot decentralisatie, dan dienen ook de gedecentraliseerde sectoren zich vanzelfsprekend te

houden aan de financiële kaders en aanbevelingen van BZK (zoals de speerpuntenbrief).

Ten slotte kan het toetsingskader naast toepassingen bij de beoordeling van nieuwe decentralisatiebeslissingen eveneens gebruikt worden om bestaande situaties door te lichten op een adequate bevoegdhedenverdeling tussen het decentrale niveau en het centrale niveau.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes