

Vergaderjaar 1996–1997

24 253

Arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheidsbeleid sector Rijk

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 12 juni 1997

Hierbij zend ik u een notitie over de positie van het overheids-personeel. In het mondeling overleg van 18 februari 1997 met de vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken (24 253/24 657/25 007, nr. 5) heb ik toegezegd dat voor het zomerreces te doen. In de notitie komen aan de orde **de beloningspositie, de ambtelijke status en de bevoegdheidsverdeling rond de topstructuur.**

De notitie geeft een terugblik op de belonings- en arbeidsmarktpositie van de collectieve sector in de afgelopen periode en een vooruitblik op de thema's die in de toekomst van belang zullen zijn. De belangrijkste daarvan zijn: hoe wordt de ruimte voor loonkostenontwikkeling vastgesteld en hoe veel verder gaat het proces van normalisering?

Naast de beloningspositie komt aan de orde een beschrijving van de mogelijkheden en onmogelijkheden rond de ambtelijke status. Dit thema is van belang aangezien niet alleen het financiële maar ook het juridische kader bepalend is voor de vraag in hoeverre de overheidswerkgevers adequaat kunnen inspelen op de arbeidsmarkt. Tot slot wordt naar aanleiding van vragen uit de Kamer en van de VNG, ingegaan op de bevoegdheidsverdeling ten aanzien van de topstructuur.

Het is van groot belang dat de werkgevers in de collectieve sector in staat worden gesteld een goede beloningspositie in stand te houden, omdat dat bepalend is voor hun concurrentiepositie op de arbeidsmarkt en uiteindelijk voor de kwaliteit van de publieke dienstverlening. Dit betekent naar mijn mening ook dat het kabinet jaarlijks bij de vaststelling van de mandaatbrief voor de overheidswerkgevers expliciet de afweging zal moeten maken in hoeverre het opportuun is doelstellingen van algemeen kabinetsbeleid ook als opdracht in de richting van de sector-werkgevers te formuleren.

Voor een nadere onderbouwing van de positie op de arbeidsmarkt verwijs ik graag naar de Arbeidsmarktrapportage Overheid 1997, die separaat naar u wordt verzonden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

ARBEIDSVOORWAARDEN IN DE COLLECTIEVE SECTOR

0. Inleiding en conclusies

Doel van deze notitie is om, in vervolg op het met de Tweede Kamer gevoerde algemeen overleg van 18 februari 1997 informatie te schaffen ten aanzien van een aantal belangrijke elementen rond de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. Daarbij zal niet alleen ingegaan worden op de huidige stand van zaken, maar zullen ook de thema's van de komende jaren worden belicht.

In hoofdlijnen gaat het dan om de uitgangspunten ten aanzien van de vaststelling van de financiële ruimte, de juridische vormgeving van de arbeidsrelatie, de bevoegdheidsverdeling tussen de bestuurslagen ten aanzien van de topstructuur en de, mogelijk uiteenlopende, ontwikkelingen in de verschillende sectoren.

In deze notitie wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de juridische en financiële vormgeving van het stelsel waarlangs de arbeidsvoorwaarden bij de overheid tot stand komen en anderzijds de ontwikkelingen op het niveau van de verschillende sectoren waarin daadwerkelijk afspraken rond de arbeidsvoorwaarden worden gemaakt. De thema's, waarvoor de minister van Binnenlandse Zaken een bijzondere verantwoordelijkheid draagt, zijn achtereenvolgens:

- de beloningspositie en de vaststelling van de financiële ruimte ten behoeve van de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector;
- de juridische vormgeving van de arbeidsrelatie: de ambtelijke status;
- de bevoegdheidsverdeling rond de zogenaamde topstructuur zoals die sinds de introductie van het sectorenmodel bestaat.

Op sectoraal niveau is vooral de vraag aan de orde of de aldus geschapen kaders aan de verschillende sectorwerkgevers voldoende mogelijkheden bieden om enerzijds een afdoende positie op de arbeidsmarkt te handhaven, en om anderzijds de arbeidsvoorwaarden voldoende toe te snijden op de eisen van de eigen specifieke arbeidsorganisatie.

De opbouw van de notitie is als volgt:

1. beloningspositie overheid en g&g
 2. ambtelijke status
 3. bevoegdheidsverdeling topstructuur
 4. arbeidsvoorwaarden en ambtelijke status, differentiatie per sector
- Samenvatting en de conclusies per onderwerp

Beloningspositie overheid en g&g

Voor een goede uitoefening van haar taken is het van belang dat de overheid voldoende gekwalificeerd personeel weet aan te trekken en te behouden. De overheidswerkgevers kunnen het zich niet veroorloven de aansluiting met hun concurrenten op de arbeidsmarkt kwijt te raken. Op dit moment is de algehele wervingspositie van de overheid niet slecht. Slechts op enkele specifieke terreinen zijn er problemen met het aantrekken van het gewenste personeel. Uit onderzoek blijkt dat de feitelijke beloning geen reden hoeft te zijn om de overheid als werkgever te mijden; ondanks de negatieve beeldvorming steekt de beloning bij de overheid op de verschillende opleidingsniveaus gemiddeld niet ongunstig af bij de markt. Wel is de relatieve beloningspositie de afgelopen jaren verslechterd. Verwacht mag worden dat de arbeidsmarkt de komende tijd minder ruim zal zijn dan de afgelopen jaren het geval is geweest. Het is van belang de arbeidsmarktpositie goed te volgen zodat eventuele knelpunten vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd.

Bij de g&g-sector is de beloning slechter dan in de markt, maar ook daar hebben zich tot nu toe geen wervingsproblemen voorgedaan.

Voor het beloningsbeleid in de toekomst is het volgen van de loonkostenontwikkeling in de marktsector dan ook een goede richtlijn. Dit kan worden bereikt door een referentiebegrip voor de collectieve sector te hanteren dat dit gegeven als uitgangspunt neemt. Een kabinet kan uiteraard altijd beleidsmatig kiezen voor een minder dan marktconforme loonontwikkeling, maar dat brengt risico's mee in termen van wervingskracht, imago en kwaliteit.

Ambtelijke status

Op met name drie aspecten is de positie van ambtenaren anders dan die van werknemers in de marktsector. Dit betreft de publiekrechtelijke aanstelling van ambtenaren en de daaraan verbonden publiekrechtelijke rechtsbescherming, de publiekrechtelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden en het stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming. Deze bijzondere positie van ambtenaren is historisch gegroeid en ontstaat vanuit de opvatting dat de verhouding tussen overheid en ambtenaar een gezagsverhouding was, waarin geen tweezijdigheid paste. Die benadering spreekt thans niet meer aan. De verhouding werkgever/werknemer is niet wezenlijk een andere als de overheid werkgever is, terwijl in de collectieve arbeidsvoorwaarden materieel de tweezijdigheid is geregeld in de vorm van het vereiste dat vaststelling van rechtspositieregelingen eerst mogelijk is nadat daarover overeenstemming bereikt is met organisaties van overheids personeel.

Verkend wordt wat de gevolgen van afschaffing van de ambtelijke status zouden zijn. Daarbij wordt tevens gezien welke gevolgen dat zou hebben voor het ontslagrecht dat door sommigen als te star wordt beoordeeld.

Geconstateerd wordt dat de positie van overheidswerkgevers altijd zal blijven verschillen van die van werkgevers in de marktsector. Een verandering van systematiek van het ontslagrecht lijkt op zich geen verruiming van de ontslagmogelijkheden met zich mee te brengen. De op deze punten wel ervaren problemen zouden dus niet worden opgelost door een afschaffing van de ambtelijke status.

Ten aanzien van de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming zou afschaffing van de ambtelijke status leiden tot een ongewenst verlies aan coördinatie binnen sectoren, zoals die thans onderdeel uitmaakt van het sectorenmodel.

Er zou dan geen sprake meer zijn van de thans in het sectorenmodel opgenomen beperkingen van de contractvrijheid. Deze beperkingen betreffen met name het feit dat in het sectorenmodel sectorwerkgevers zijn aangewezen (die niet altijd ook werkgever zijn of als werkgeversvereniging aangemerkt kunnen worden zoals bijvoorbeeld de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor het gehele onderwijsveld) en dat over de zogenaamde protocolonderwerpen zoals bijvoorbeeld de salarisontwikkeling alleen op het sectorale niveau afspraken kunnen worden gemaakt. Van die verplichte coördinatie op sectorniveau zou bij volledige normalisering geen sprake meer zijn.

Geconcludeerd wordt dan ook dat het niet wenselijk is de ambtelijke status als zodanig overheidsbreed af te schaffen.

Handhaving van de ambtelijke status als zodanig staat overigens niet in de weg aan een verdere normalisering op onderdelen van de rechtspositie. Ook binnen de huidige systematiek is het mogelijk om te komen tot meer flexibilisering en meer maatwerk ten dienste van een optimale uitvoering van het arbeidsproces bij de overheid.

Bevoegdheidsverdeling topstructuur

Teneinde te bereiken dat er sprake is van evenwichtige verhoudingen in de functiewaarderingen aan de top van het staats- en bestuursbestel geldt thans een structuur waarin is vastgelegd welke functies zijn ingedeeld in de niveaus 19, 20 en 21. Uitgangspunt bij die indeling waarover materieel het kabinet beslist, is dat de functiewaardering van een minister als hoogste politieke ambtsdrager gelijk is aan die van het hoogste ambtelijk niveau. Over de aan deze functiewaardering te verbinden schaalsalarissen en de jaarlijkse salarisontwikkeling beslist het kabinet.

Een uniforme jaarlijkse salarisontwikkeling voor topfunctionarissen bij de verschillende sectoren verdraagt zich eigenlijk niet goed met de opsplitsing van de overheid in acht sectoren zoals is gebeurd bij de invoering van het sectorenmodel. Dit model leidt immers tot het onderling uiteenlopen van jaarlijkse salarisontwikkelingen.

Voorts moet bedacht worden dat een uniforme topstructuur qua functiewaardering niet een uniform topsalaris betekent. Voor het salaris zijn immers naast het schaalsalaris ook de eventuele individuele toelagen van belang zoals die in de verschillende sectoren mogelijk zijn.

Weliswaar lijkt een uniform systeem zich op het eerste gezicht niet te verdragen met de opsplitsing van de arbeidsvoorwaarden in acht sectoren; echter een uniform systeem is nuttig omdat het wenselijk is dat er sprake is van evenwichtige salarisverhoudingen aan de top van het staats- en bestuursbestel. Wel is het zaak de ontwikkelingen in de komende jaren te blijven volgen. Ter gelegenheid van de eerder aangekondigde evaluatie van het sectorenmodel in 1999 zou opnieuw kunnen worden bezien in hoeverre het handhaven van een overheidsbrede topstructuur wenselijk is.

Arbeidsvoorwaarden en ambtelijke status, differentiatie per sector

In het sectorale overleg kan de ruimte worden ingezet op de manier die het beste past bij de eigen arbeidsorganisatie. Daarbij kan ook rekening worden gehouden met de problematiek van de toenemende vergrijzing. Uitgaande van een grosso modo marktconforme ruimte is het vooral aan de sectorwerkgevers te komen tot een zinvolle invulling van die ruimte. Dit kan in de komende jaren binnen de sectoren een toenemende individualisering en differentiatie noodzakelijk maken, die niet beperkt blijft tot de topfuncties. De overheidswerkgever zal, geconfronteerd met verschillende bedrijfsprocessen, de ruimte moeten hebben om op die processen afgestemde arrangementen aan te bieden.

Hoewel in algemene zin geconcludeerd is dat het niet wenselijk is om de ambtelijke status overheidsbreed af te schaffen, valt niet uit te sluiten dat in een of meer sectoren in de komende jaren op grond van sector-specifieke overwegingen een andere afweging wordt gemaakt.

Mogelijkheden voor normalisering binnen de sectoren bestaan met name ten aanzien van de vormgeving van de individuele arbeidsrelatie. In plaats van de gebruikelijke ambtelijke aanstelling zou ook voor de arbeidsovereenkomst kunnen worden gekozen.

Verder zou voor delen van een sector de mogelijkheid kunnen worden gecreëerd om echte collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten.

Het is echter met name aan sociale partners in de sectoren om af te wegen of het ook daadwerkelijk wenselijk is van die mogelijkheden gebruik te maken.

1. De beloningspositie van het personeel in de collectieve sector

1.1. Inleiding

Centraal in deze paragraaf staat de beoordeling van de positie van de werknemer in de collectieve sector vanuit de optiek van de arbeidsmarkt. Dat is een bewuste keuze. Daarmee is niet gezegd dat normatieve opvattingen over een juiste of rechtvaardige behandeling van deze werknemer niet relevant zouden zijn, maar wel dat de kwaliteit en de vitaliteit van het personeelsbestand uiteindelijk toch vooral worden bepaald door de arbeidsmarktpositie van de werkgever in de collectieve sector. De arbeidsmarktpositie is een optelsom van velerlei factoren; zij wordt niet uitsluitend bepaald door de relatieve beloningspositie maar ook door immateriële zaken als de inhoud van het werk of de gelijkere kansen voor vrouwen.

In deze paragraaf wordt gezien in hoeverre enkele veel gehoorde denkbeelden rond de beloning van werknemers in de collectieve sector door recente onderzoeksresultaten worden bevestigd of ontkend.

Allereerst wordt ingegaan op de ambtenaren, dan op de werknemers in de g&g-sector en tot slot op de mogelijkheden van een nieuwe referentiebegrip voor de collectieve sector.

1.2. De beloning van ambtenaren

De feitelijke beloning

De beeldvorming van de beloning van ambtenaren is over het algemeen vrij negatief: «vergelijkbare functies worden bij de overheid slechter betaald dan in de marktsector en de ontwikkeling van de laatste tien jaar heeft daarin zeker geen verbetering gebracht».

In 1985 heeft bureau Bakkenist een vergelijking gemaakt van de netto beloning van werknemers met vergelijkbare functies bij de overheid en het bedrijfsleven; de zogenaamde pakketvergelijking. Uit dit onderzoek bleek een beloningsachterstand bij de overheid, met name in de hogere functies. Het was de eerste en tot voor kort de enige keer dat een dergelijk grootschalig onderzoek werd uitgevoerd.

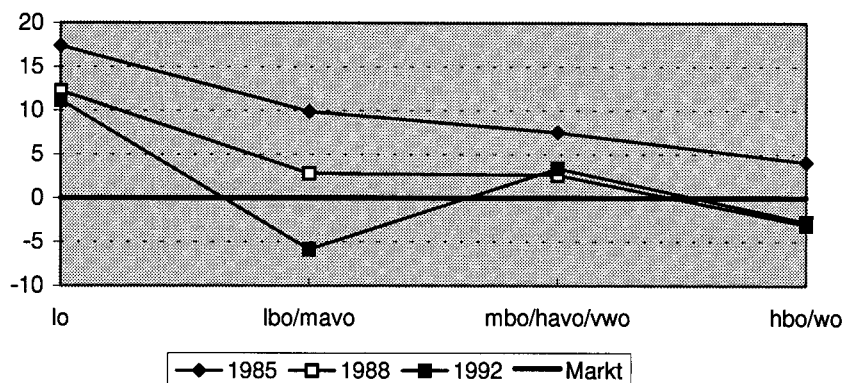
Onlangs heeft het Economisch Instituut Tilburg in opdracht van Binnenlandse Zaken onderzoek gedaan naar de inkomenspositie van werknemers bij de overheid¹ en in de marktsector. Het onderzoek bestrijkt de periode 1985–1992 en dekt daarmee ook het jaar waarop de pakketvergelijking betrekking had. De conclusies uit het EIT-onderzoek geven aanleiding om het negatieve beeld van de overheid te nuanceren. Dit onderzoek wijst niet op een algehele achterstandspositie. De relatieve beloningspositie van de overheid halverwege de jaren tachtig was waarschijnlijk minder ongunstig dan lange tijd is aangenomen. Zie ook de grafiek.

Voor een uitgebreide (verschillen)analyse van de twee onderzoeken wordt verwezen naar de arbeidsmarktrapportage 1997.

Sinds 1985 is de netto inkomensontwikkeling bij de overheid wel achtergebleven bij de marktsector. Dit werd vooral veroorzaakt door een jaarlijks achterblijvende contractloonontwikkeling. Soms werd bij de jaarlijkse begrotingsrondes op de salarissen bezuinigd om de financiële problematiek te verlichten, soms werd al bij Regeerakkoord bepaald dat de overheid achter moest blijven.

¹ Het EIT heeft een bredere opvatting van «overheid» dan Bakkenist had, namelijk inclusief lagere overheden, politie enzovoorts.

Grafiek 1 Beloningspositie overheid t.o.v. marktsector per opleidingsniveau, in 1985, 1988 en 1992 (procentuele afwijkingen t.o.v. markt)



Ontwikkeling contractlonen 1990–1996 (in % op jaarbasis)

jaar	overheid	markt	verschil
1990	2,5	2,9	- 0,4
1991	2,9	3,5	- 0,6
1992	3,6	4,4	- 0,8
1993	1,9	3,1	- 1,2
1994	1,2	1,8	- 0,6
1995	0,9	1,4	- 0,5
1996	1,3	1,5	- 0,2
gemiddeld	2,0	2,7	- 0,6
totaal	14,3	18,6	- 4,3

Aangezien de meest actuele cijfers van het EIT betrekking hebben op 1992, zijn hier de cijfers van de contractloonontwikkeling opgenomen als een indicatie voor de recentere ontwikkelingen in de beloningspositie. Daarbij zij aangetekend dat de cijfers van het EIT niet zonder meer vergeleken kunnen worden met de cijfers van de contractloonontwikkeling. De EIT-cijfers bevatten ook andere loonelementen zoals loondrift. Het gaat daarbij immers om de werkelijk verdiende lonen op individueel niveau. Loondrift is een onderdeel van de incidentele loonontwikkeling. Op dit moment kunnen de cijfers van de incidentele loonontwikkeling niet exact onderscheiden worden naar structureffect (bestandsopbouw), statistische correctie en loondrift. In de trendnota arbeidszaken overheid 1998 kom ik hier nog op terug.

Overigens onderzoekt het EIT momenteel de beloningspositie van de overheid in 1993 en 1994. De resultaten worden eind '97 verwacht.

De beloningsstructuur bij de overheid

Uit het EIT-onderzoek blijkt dat in de periode 1985–1990 bij de overheid laag opgeleiden een gunstiger relatieve beloningspositie hadden dan hoog opgeleiden (HBO/WO). Ook uit de pakketvergelijking kwam dit beeld naar boven. In het begin van de jaren negentig lijkt zich in dit patroon een wijziging te hebben voorgedaan. Werknemers bij de overheid met een LBO/MAVO-opleiding lijken op een beloningsachterstand ten opzichte van de marktsector af te stevenen. Dit rechtvaardigt een nadere analyse van de beloningspositie van werknemers op LBO/MAVO-niveau. Dit wordt betrokken bij het eerder genoemde actualisatie van het EIT-onderzoek.

Voor ambtenaren op HBO/WO-niveau verschilt het gemiddelde beloningsniveau tussen overheid en markt nauwelijks meer. Hierbij moet

wel worden bedacht dat de meest actuele EIT-cijfers betrekking hebben op 1992. De kortingen op de ruimte voor overheidssalarissen uit de jaren na 1992 zijn dus nog niet verwerkt. Ook gaat het in het EIT-onderzoek om de gemiddelde beloningsposities per opleidingsniveau; binnen de groep ambtenaren op HBO/WO-niveau zijn bijvoorbeeld de topfunctionarissen niet te onderscheiden. Echte topfuncties worden bij de overheid minder goed beloond dan in de marktsector, ook als rekening wordt gehouden met toeslagen op het schaalloon. Daarbij is van belang dat in de marktsector voor topfunctionarissen veel vaker individuele bepalingen gelden dan bij de overheid. De vormgeving van de arbeidsvoorwaarden van topfunctionarissen is een belangrijk verschil tussen overheid en markt. Tot dusver zijn er geen aanwijzingen dat de overheid generieke arbeidsmarkt-knelpunten ervaart bij de vervulling van topfuncties. Wel rechtvaardigt het soms grote beloningsverschil ten opzichte van de marktsector nadere aandacht voor de topfuncties.

Wat betreft de lage functies hebben steeds meer overheidssectoren aandacht voor het creëren van schalen aan de onderkant van het salarisgebouw.

De beloningsstructuur bij de overheid lijkt in algemene zin nog niet tot problemen te leiden.

Het imago van de overheidswerkgever

De overheid heeft de naam een onaantrekkelijke werkgever te zijn. Door de (vermeende) slechte beloning zou de overheid moeite kunnen hebben met het aantrekken van bepaalde groepen personeel. Het tegendeel is waar. *Tal van mensen vinden de overheid een aantrekkelijke werkgever waar het prettig is te werken.*

Tot dusver ondervindt de overheid in algemene zin geen problemen met het aantrekken van personeel. Er zijn wel moeilijk vervulbare vacatures, maar minder dan in de markt¹. Dit neemt niet weg dat er bij bepaalde opleidingsniveaus, regio's en beroepsgroepen wel arbeidsmarkt-knelpunten kunnen optreden. Juist daar waar de vergelijkbaarheid met de markt groot is blijken zich recent knelpunten te manifesteren. Te denken valt aan het management van grote gemeentelijke bedrijven en diensten met vaak duizenden medewerkers en het civiel technisch personeel. «Hoge» vacatures blijken over het algemeen moeilijker te vervullen dan lagere. Dit geldt voor alle onderzochte sectoren.

Een kanttekening is dat wervingsproblemen alleen in kwantitatieve zin zijn onderzocht. Moeilijkheden in de zin van het niet kunnen aantrekken van de gewenste kwaliteit personeel zijn veel moeilijker meetbaar. Verder moet worden bedacht dat de arbeidsmarkt de afgelopen jaren ruim is geweest. Voor de toekomst is er wel degelijk een risico dat de negatieve beeldvorming over de beloning bij de overheid de werving van personeel bemoeilijkt.

Conclusie beloningspositie overheidspersoneel:

Nader onderzoek indiceert dat een inkomensachterstand van ambtenaren ten opzichte van de marktsector in 1985 minder vaak voorkomt dan op grond van de pakketvergelijking werd aangenomen. Wel is de relatieve beloningspositie van de overheid sinds 1985 over de hele linie verslechterd als gevolg van een achterblijvende loonontwikkeling. Werknemers bij de overheid met een LBO/MAVO-opleiding lijken op een beloningsachterstand ten opzichte van de marktsector af te stevenen. Bij de actualisatie van het EIT-onderzoek (resultaten eind dit jaar) wordt de beloningspositie van werknemers op LBO/MAVO-niveau nader geanalyseerd.

Vooralsnog kent de overheid geen algemene arbeidsmarkt-knelpunten,

¹ Zie pagina 50 van de Trendnota Arbeidszaken Overheid 1997, bijlage bij de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken 1997.

ook niet aan de top. Voor de toekomst is meer maatwerk voor topfuncties gewenst.

1.3. Beloningspositie van werknemers in de g&g-sector

De feitelijke beloning

Uit de eerder genoemde pakketvergelijking 1985 van Bakkenist blijkt dat de werknemers in de g&g-sector op alle functieniveaus minder verdienen dan in de markt. Het EIT-onderzoek beslaat weliswaar niet de totale g&g-sector, maar wel het grootste deel: de zorgsector en de sociale en culturele sector. Daarmee is zo'n 95% van de g&g-sector vertegenwoordigd, waarbij de zorgsector verreweg de grootste sector is. Uit het EIT-onderzoek blijkt dat een werknemer in de zorgsector in de tweede helft van de jaren '80 relatief minder verdiende dan gemiddeld in de publieke sector.

Sindsdien is de contractloonontwikkeling in de g&g-sector in de pas gebleven met de marktsector. Gemiddeld over de afgelopen jaren was de contractloonontwikkeling in de g&g-sectoren gelijk aan die in de marktsector, zoals blijkt uit de tabel. Dit betekent dat de relatieve beloningsachterstand van een werknemer in de zorgsector ten opzichte van de markt niet ingelopen is.

Ontwikkeling contractlonen 1990-1996 (in % op jaarbasis)

jaar	g&g	markt	verschil
1990	4,1	2,9	1,2
1991	3,5	3,5	0,0
1992	3,7	4,4	-0,7
1993	4,9	3,1	1,8
1994	0,4	1,8	-1,4
1995	0,7	1,4	-0,7
1996	1,6	1,5	0,1
gemiddeld	2,7	2,7	0,0
totaal	18,9	18,6	0,3

De beloningsstructuur in de g&g-sector

Net als bij de overheid gold volgens het onderzoek van Bakkenist ook voor de g&g-sector dat hoe hoger de functie was, hoe groter de achterstand ten opzichte van de markt.

Uit het EIT-onderzoek blijkt dat werknemers in de g&g-sector met lager voorgezet onderwijs en werknemers met een hoge opleiding gemiddeld minder verdienen dan in de marktsector. Een groot deel van het personeel van de g&g-sector behoort tot deze opleidingsniveaus. Verder valt op dat het aantal jaren dat men in de zorgsector werkt verreweg het kortste is binnen de publieke sector, omdat de uitstroom in deze sector hoog is.

Uit voorgaande blijkt dat de beloningspositie van werknemers in de g&g-sector relatief achterblijft bij de markt. De vraag is in hoeverre een achterblijvende beloningspositie en andere beloningsstructuur leidt tot arbeidsmarktknelpunten.

De arbeidsmarktpositie van de g&g-sector

Onder invloed van de economische ontwikkelingen is het aantal vacatures in de marktsector aanzienlijk gestegen. In 1995 is het aantal vacatures verviervoudigd. Als gevolg van de grotere vraag naar arbeid is eveneens het aantal moeilijk vervulbare vacatures in deze sector toegenomen van 6 400 tot 13 800 in 1995 (28,6%).

Het blijkt dat weliswaar het aantal moeilijk vervulbare vacatures in de zorgsector een vergelijkbare stijging vertoont als de marktsector, maar dat het aandeel hiervan in het totaal van de vacatures bij de zorgsector een stuk lager is. De algemene wervingspositie van de zorgsector steekt relatief – nog – gunstig af ten opzichte van die van de marktsector.

Dit is ook het geval wanneer gekeken wordt de wervingspositie van de zorgsector op de verschillende functie-/opleidingsniveaus. Het aandeel moeilijk vervulbare vacatures in de marktsector was in 1994 én in 1995 op alle niveaus hoger dan in de zorgsector. Opvallend is verder dat de wervingsproblematiek zich in de zorgsector hoofdzakelijk concentreert aan de bovenkant van de arbeidsmarkt, namelijk op HBO/WO-niveau. Maar ook op HBO/WO-niveau was het aandeel moeilijk vervulbare vacatures in 1995 in de zorgsector (23,8%) nog steeds aanzienlijk geringer dan in de marktsector (34,1%).

Ook in de marktsector doen zich relatief de meeste problemen voor op HBO/WO-niveau, maar de groei van het aandeel moeilijk vervulbare vacatures doet zich hier juist voor op lager en middelbaar niveau.

Bij de g&g-sector zijn er in de grootste sector – de zorgsector – geen indicaties voor algemene wervingsproblemen, in de zin dat het aandeel moeilijk vervulbare vacatures lager is dan in de markt. Dit laat onverlet dat op specifieke functies wervingsproblemen kunnen zijn.

Conclusie beloningspositie werknemer in de G&G

Net als bij de ambtenaren geeft de beloningspositie van de werknemers in de g&g-sectoren geen aanleiding tot generieke arbeidsmarkt-knelpunten. Er lijkt een kwetsbaar evenwicht te bestaan op de arbeidsmarkt.

1.4. De beloningspositie in de toekomst

De spanning tussen overheid als werkgever en overheid als wetgever

De sectorwerkgevers bij de overheid verkeren in een bijzondere positie doordat de meeste van hen naast werkgever ook lid van het kabinet zijn. Dit gegeven vormt als het ware een natuurlijke begrenzing op de mogelijkheden van normalisatie, waarbij normalisatie wordt opgevat als het streven naar zoveel mogelijk marktconforme arbeidsverhoudingen. Uiteindelijk blijft de overheidswerkgever geconfronteerd met een dilemma dat de marktwerkgever niet kent. Het kabinet kan zijn algemene beleidswensen bij de overheidssectoren direct op tafel leggen terwijl voor de rest van de economie een indirectere route moet worden gevolgd, bijvoorbeeld via overleg in de Stichting van de Arbeid. Het zal altijd wel verleidelijk blijven om de arbeidsvoorwaarden van het «eigen» overheids-personeel te gebruiken om een voorbeeld te stellen voor de rest van de economie, of het nu gaat om een beperking van de VUT of om loonmatiging.

Een beleid waarin normatieve opvattingen van de overheid als wetgever een dominante rol spelen bij de arbeidsvoorwaardenvorming kent echter zijn beperkingen. Op de arbeidsmarkt is de positie van werkgevers en werknemers bij de overheid namelijk niet zo bijzonder; zij opereren op dezelfde markt als het bedrijfsleven. Te veel achterblijven bij de marktsector op grond van welke overweging dan ook, kan tot een verslechtering van de relatieve arbeidsmarktpositie leiden en op den duur tot problemen bij het aantrekken van voldoende (goede) mensen. Dit heeft dan weer gevolgen voor de kwaliteit van de overheidsdienstverlening.

In de toekomst zal de overheidswerkgever dan ook de ruimte moeten hebben zich vooral te laten leiden door de noodzakelijke positie in het voor hem relevante segment van de arbeidsmarkt. Het kabinet zal jaarlijks bij de vaststelling van de mandaatbrief voor de overheidswerkgevers expliciet de afweging moeten maken in hoeverre het opportuun is doelstellingen van algemeen kabinetsbeleid ook als opdracht in de richting van de sectorwerkgevers te formuleren.

Ruimte voor arbeidsvoorwaardenontwikkeling

* Marktconforme arbeidsvoorwaardenontwikkeling conform referentiebegrip

Hoewel de relatieve beloningspositie van de overheid halverwege de jaren tachtig niet slecht was, is de ontwikkeling sinds die tijd niet gunstig geweest. Op alle opleidingsniveaus is sinds 1985 de positie ten opzichte van de marktsector verslechterd. Tot dusver heeft dat niet geleid tot algehele wervingsproblemen. Om te voorkomen dat alsnog problematische achterstanden ontstaan zouden de werkgevers in de collectieve sector in de toekomst ruimte moeten hebben voor een arbeidsvoorwaardenontwikkeling die noch beter, noch slechter is dan van de marktwerkgevers. Dit kan worden bereikt door bij de vaststelling van de arbeidsvoorwaardenruimte een nieuwe *referentiebegrip voor de collectieve sector* te hanteren, waarmee in principe een *marktconforme ruimte/positie* wordt gereserveerd. Het hanteren van een dergelijk referentiebegrip biedt voor de overheid ook het voordeel dat een helder referentiepunt gecreëerd wordt voor andere elementen dan contractloonontwikkeling. Voor elementen die tot uitdrukking komen in de werkgeverslasten van de overheid als bijvoorbeeld pensioenen en bovenwettelijke sociale zekerheid kan dan wel de ontwikkeling in de markt als uitgangspunt genomen worden.

Vervolgens moet elke sector bezien hoe die ruimte zodanig specifiek kan worden benut dat eventuele knelpunten het eerst aan bod komen.

Het streven naar een marktconforme loonontwikkeling bij de overheid en de g&g-sector sluit de mogelijkheid van specifieke ingrepen niet uit. Wel moet hierbij worden meegewogen dat ingrijpen risico's met zich meebrengt in termen van wervingskracht, imago en kwaliteit. Bij dit onderwerp spelen sentimenten een belangrijke rol. Het beeld dat de werkgevers in de collectieve sector relatief slecht betalen is breed vertegenwoordigd, maar blijkt slechts voor een kleine groep ongeclausuleerd waar. De werkgevers in de collectieve sector staan dus onnodig slecht bekend.

* Gedifferentieerde ruimtetoedeling

Tot dusver is de door het kabinet ter beschikking gestelde arbeidsvoorwaardenruimte meestal loonsomevenredig verdeeld tussen de verschillende sectoren. Het is goed denkbaar dat daar in de toekomst steeds vaker van wordt afgeweken. De sectoren vertonen onderling duidelijke verschillen, niet alleen wat betreft hun behoeften maar ook wat betreft de mogelijkheden om zelf middelen te genereren voor arbeidsvoorwaardenoverleg. Daarom kan het voor het kabinet logisch zijn om een gedifferentieerde ruimte ter beschikking te stellen.

* Voortgaande normalisering

Het proces van normalisering, dat wil zeggen marktconform maken van het arbeidsvoorwaardenregime bij de overheid, heeft de afgelopen jaren behoorlijk vorm gekregen. Belangrijke elementen daarin waren de introductie van het overeenstemmingsvereiste, het op termijn volledig binnen de Pensioen- en Spaarfondsenwet brengen van het ambtelijk

pensioenstelsel en de harmonisatie in de sfeer van de sociale zekerheid via de OOW-operatie.

Vanuit economisch perspectief is normalisatie vooral van belang teneinde ongewenste verstoringen op de werking van de arbeidsmarkt te voorkomen. Vanuit deze optiek vormen marktconforme loonruimte en een marktconforme bruto-netto traject belangrijke elementen. Geconstateerd kan worden dat met de hantering van het genoemde referentiebegrip en met de doorvoering van de OOW-operatie de belangrijkste voorwaarden van normalisatie gerealiseerd worden. In de sfeer van het bruto-netto traject resteert dan nog één punt: het ziektekostenregime.

* Het ziektekostenregime

Vanuit de optiek van normalisatie ligt het brengen van het overheids-personeel onder de werking van de ZFW uiteraard voor de hand. Principiële verschillen ten opzichte van de reeds in gang zijnde OOW-operatie zijn nauwelijks te bedenken.

Ook vanuit de optiek van de bijzondere ambtelijke status zijn geen redenen te bedenken waarom ambtenaren niet onder de ZFW zouden kunnen vallen.

De vraag of dat dan ook daadwerkelijk zal moeten gebeuren zal eerder moeten worden beantwoord vanuit andere invalshoeken. Dominant daarbij is uiteraard de vraag hoe het toekomstige zorgstelsel er uit zal moeten zien en hoe aangekeken wordt tegen de financiële gevolgen van een dergelijke normalisering.

Tot slot

Voor het beloningsbeleid in de toekomst is het volgen van de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de marktsector dan ook een goede richtlijn. Dit kan worden bereikt door een referentiebegrip voor de collectieve sector te hanteren dat dit gegeven als uitgangspunt neemt. Een kabinet kan uiteraard altijd beleidsmatig kiezen voor een minder dan marktconforme loonontwikkeling, maar dat brengt risico's mee in termen van wervingskracht, imago en kwaliteit.

2. Ambtelijke status

2.1. Inleiding

In de afgelopen jaren heeft het proces van normalisatie, dat wil zeggen het marktconform maken van de ambtelijke arbeidsverhoudingen, zich met name gericht op die elementen van de ambtelijke rechtspositie die de werking van de arbeidsmarkt zouden kunnen verstoren. Zo is het bruto-netto-traject voor ambtenaren in belangrijke mate gelijk getrokken met dat van werknemers. Het brengen van overheidspersoneel onder de werking van de werknemersverzekeringen en het privatiseren van het ABP passen uiteraard in dit traject van normalisatie.

Thans is de vraag aan de orde of met de gerealiseerde stappen op deelaspecten een afdoende niveau van normalisatie bereikt is of dat in één keer de overstap zou kunnen worden gemaakt naar het regime van de marktsector.

Toetssteen zou daarbij moeten zijn de vraag of en in hoeverre de thans bestaande situatie de overheid in zijn rol als werkgever zodanig hindert dat een marktconforme uitoefening van de werkgeversrol onmogelijk zou zijn. Vanuit deze optiek zijn twee vragen van belang. In de eerste plaats bestaat bij sommigen het idee dat ambtenaren niet of nauwelijks ontslagen kunnen worden. Vervanging van het ontslagrecht voor ambtenaren door het in de marktsector geldende ontslagrecht zou

daarvoor dan een oplossing kunnen bieden. In de tweede plaats leeft bij overheidswerkgevers het gevoel dat zij als gevolg van de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht minder slagvaardig en flexibel kunnen optreden dan werkgevers in de marktsector. Bij een overstap naar het regime van de marktsector zou de positie van de overheidswerkgevers gelijk worden aan die van de werkgevers in de marktsector. Afschaffing van de ambtelijke status zou dan niet alleen een ideologisch getint sluitstuk zijn van het proces van normalisering, maar tevens een oplossing bieden voor deze als problemen ervaren punten.

In het onderstaande wordt kort ingegaan op de vraag wat de ambtelijke status inhoudt en wat de betekenis is van het gegeven dat de overheidswerkgever altijd ook de overheid is. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op het ontslagrecht, de rechtsbescherming en het collectieve recht.

Ambtelijke status

Met de term ambtelijke status wordt bedoeld op het geheel aan formeel-wettelijke en rechtspositionele regelingen dat de positie van de ambtenaar een andere doet zijn dan die van werknemers in de marktsector. Het gaat daarbij niet om de arbeidsvoorwaarden zoals bijvoorbeeld salaris, vakantie en dergelijke, zelf, maar om de structuren en de wettelijke kaders, normen en waarborgen voor arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en dergelijke.

Meer concreet gaat het dan om drie aspecten die de positie van ambtenaren thans een andere doet zijn dan die van de werknemers in de marktsector:

- de publiekrechtelijke aanstelling van ambtenaren (versus de civielrechtelijke arbeidsovereenkomst in de marktsector);
- de publiekrechtelijke rechtsbescherming bij de bestuursrechter (versus de rechtsgang bij de burgerlijke rechter) in rechtspositionele geschillen met de werkgever; en
- de publiekrechtelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden en het daarmee verbonden stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming (versus de collectieve arbeidsovereenkomst).

Deze bijzondere positie van de ambtenaar is historisch gegroeid. De verhouding tussen overheid en ambtenaar werd gezien als een gezagsverhouding, waarin zijn superieuren een machtsbevoegdheid hadden over de ambtenaar. Het ging voorts om de hiërarchische ordening van de openbare dienst, waarin de ambtenaar werd opgenomen en waarin de ambtenaar deelnam aan het uitvoeren van de overheidstaak. Het bepalen van aanspraken en verplichtingen van de ambtenaar werd dan ook lange tijd gezien als een interne administratieve aangelegenheid, welke de vorm aannam van algemene richtlijnen voor de administratieve organen. Weliswaar waren die richtlijnen vaak in imperatieve vorm gegoten, in die zin dat zij aan ambtenaren aanspraken toekenden, maar de ambtenaren waren volledig afhankelijk van de interpretatie daarvan en de beslissing daarover door de administratie.

Met behoud van deze uitgangspunten is vervolgens de Ambtenarenwet 1929 tot stand gekomen, waarin uitdrukkelijk werd vastgelegd dat de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren in publiekrechtelijke voorschriften moeten worden vastgelegd en de daarin neergelegde objectieve ook de overheid bindende normen, afdwingbaar werden gemaakt voor een onafhankelijke rechter.

De arbeidsvoorwaarden kregen mede daardoor het karakter van aanspraken van de ambtenaren, terwijl de betrokkenheid van organisaties van overheidspersoneel bij de vaststelling van rechtspositieregelingen in de loop der jaren is gegroeid van het geven van hun mening via overleg

naar echte onderhandelingen die in overeenstemming moeten uitmonden.

Thans is de situatie op de genoemde drie punten dan ook als volgt.

Ambtenaren worden in dienst genomen op basis van een formeel eenzijdige beslissing van het tot indienstneming bevoegde bestuursorgaan. Uiteraard gaat daar overeenstemming tussen het bestuursorgaan en betrokkene aan vooraf. Niemand wordt immers tegen zijn zin als ambtenaar aangesteld. Materieel is het verschil met een tweezijdige arbeidsovereenkomst als geregeld in het Burgerlijk Wetboek dus niet aanwezig.

Wel heeft de aanstelling tot gevolg dat de rechtsverhouding tussen overheid en ambtenaar beheerst wordt door het bestuursrecht en niet door het civiele recht. Daaraan verbonden is dat de rechtsbescherming ook een bestuursrechtelijke is en niet een civielrechtelijke. Tegen handelingen en besluiten van de overheidswerkgever staat voor de ambtenaar na de verplichte bezwaarschriftenprocedure van de Algemene wet bestuursrecht beroep open bij de (sector bestuursrecht van de) arrondissementsrechtbanken en hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep.

Ingevolge de opdracht van artikel 109 Grondwet en de op basis daarvan tot stand gebrachte wetgeving als bijvoorbeeld de Ambtenarenwet dienen de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren te worden geregeld in algemeen verbindende voorschriften. Voor rijksambtenaren zijn dat veelal algemene maatregelen van bestuur en voor ambtenaren van provincies en gemeenten zijn dat provinciale en gemeentelijke verordeningen. Er is daarbij wel een betrokkenheid van de organisaties van overheids-personeel, maar die leidt niet tot een gezamenlijke vaststelling van de arbeidsvoorwaarden zoals dat wel bij collectieve arbeidsovereenkomsten het geval is. Arbeidsvoorwaardenonderhandelingen met organisaties van overheids-personeel resulteren in overeenstemming over een bepaald pakket arbeidsvoorwaarden. Bij die overeenstemming worden de verschillende overheidswerkgevers voorts gebonden om dat pakket op te nemen in de vereiste algemeen verbindende voorschriften.

Individuele ambtenaren ontlenen hun rechten en verplichtingen dan ook niet aan de overeenkomst tussen overheidswerkgever en organisaties van overheids-personeel, maar aan de tot stand gebrachte algemeen verbindende voorschriften.

In het systeem van de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden van het overheids- en onderwijspersoneel is een proces van decentralisatie gaande. Met de invoering van het sectorenmodel in 1993 is een einde gekomen aan het centralistische model, waarin de Minister van Binnenlandse Zaken het overleg over de belangrijkste arbeidsvoorwaarden voor de gehele overheidssector voerde. Het arbeidsvoorwaardenoverleg werd gedecentraliseerd naar een achttal sectoren (Rijk, Onderwijs, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen). In die sectoren onderhandelen sectorwerkgevers en vakorganisaties van overheids-personeel over de belangrijkste arbeidsvoorwaarden voor het personeel binnen de betreffende sector. Een verdere doordecentralisatie is in het sectorenmodel niet uitgesloten.

Deze situatie wijkt in zoverre af van die in de marktsector, dat gekozen is voor (althans ten aanzien van de belangrijkste arbeidsvoorwaarden zoals salaris en algemene arbeidsduur) een uniforme arbeidsvoorwaardenregeling binnen een gehele sector. Zo'n regeling kan overigens wel allerlei mogelijkheden bieden voor differentiatie en flexibiliteit, maar de regeling als zodanig geldt dan toch voor de gehele sector. Een individuele gemeente bijvoorbeeld kan zich dus niet onttrekken aan de voor de sector gemeenten afgesproken arbeidsvoorwaarden. Deze van bovenaf

opgelegde cohesie binnen een sector, wijkt af van de situatie in de marktsector alwaar het beginsel van de contractvrijheid geldt.

De hiervoor genoemde drie aspecten gelden niet in gelijke mate voor al het personeel dat gewoonlijk tot de overheidssector wordt gerekend.

Zo worden bijv. door sommige overheidswerkgevers niet alleen ambtelijke aanstellingen verleend, maar ook arbeidsovereenkomsten gesloten. Voor die laatste categorie geldt dan alleen de publiekrechtelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden en het daarmee verbonden stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming. De individuele relatie tussen werkgever en werknemer is dan een civielrechtelijke. Het grootste gedeelte van het personeel in de sectoren Rijk, Defensie, Politie, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen (circa 440 000 personen) heeft echter wel volledig de ambtelijke status.

Van het personeel in de sector Onderwijs en Wetenschappen (circa 340 000 personen) is echter een zeer aanzienlijk deel niet in dienst van een overheidslichaam, maar van verenigingen en stichtingen. Zij hebben een individuele arbeidsovereenkomst met een vereniging of stichting.

Hun individuele arbeidsrelatie is dus civielrechtelijk geregeld. Via de bekostigingsvoorwaarden is echter geregeld dat de publiekrechtelijk geregelde arbeidsvoorwaarden doorwerken in de individuele arbeidsrelatie.

De positie van de overheidswerkgever

Alvorens nader in te gaan op de vraag of en in hoeverre de ambtelijke status kan worden afgeschaft en op de wenselijkheid daarvan, is het goed eerst de positie van de overheidswerkgevers nader te bezien.

Overheidswerknemers zijn als zodanig immers geen bijzondere werknemers, maar de overheidswerkgever is wel een bijzondere werkgever. Het feit dat de overheidswerkgever tevens overheid is, maakt de overheidswerkgever bijzonder in vergelijking tot andere werkgevers. Dat bijzondere van de overheidswerkgever werkt ook door in de positie van de werknemers van de overheid. In willekeurige volgorde kunnen in dat verband de volgende punten worden genoemd:

a. Diverse internationale verdragen, richtlijnen, de Grondwet en wetten leggen de overheid verplichtingen op die betrekking hebben op de verhouding van de overheid tot de burgers.

Zowel internationaal als nationaal geldt dat die verplichtingen ook gelden ten aanzien van de verhouding tussen overheid(swerkgever) en overheidswerknemer. Zo gelden bijvoorbeeld in die verhouding ook de grondrechten en kunnen die grondrechten alleen bij of krachtens formele wet worden beperkt. Het maakt daarbij niet uit of de relatie tussen overheidswerkgever en overheidswerknemer bestuursrechtelijk of privaatrechtelijk van aard is.

b. Uit de Algemene wet bestuursrecht en de jurisprudentie van de burgerlijke rechter vloeit voort dat de overheid, ook als de overheid civielrechtelijke contracten sluit, gebonden is aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Die binding blijft dus ook bestaan wanneer tussen overheidswerkgever en overheidswerknemer een civielrechtelijke arbeidsovereenkomst zou worden gesloten.

c. Er bestaan speciale bepalingen ten aanzien van de integriteit van het openbaar bestuur en van ambtenaren. Te noemen vallen bijvoorbeeld bepalingen inzake de ambtseed, de verplichting van ambtenaren om aangifte te doen van misdrijven waarvan zij in hun functie kennis krijgen, en inzake de zogenaamde ambtsmisdrijven.

d. Elke overheidswerkgever heeft te maken met een volksvertegenwoordiging, aan wie voor elk optreden, ook dat als werkgever, politieke verantwoording verschuldigd is en waaraan het budgetrecht toekomt.

e. Voor het rijksniveau is in artikel 45 van de Grondwet bepaald dat de

ministerraad zorgdraagt voor de eenheid van het regeringsbeleid. Een rijksoverheidswerkgever kan niet achterlopen c.q. zich onttrekken aan algemeen rijksbeleid. Soms bestaat zelfs politieke druk op de overheids- werkgever om voorop te lopen en een voorbeeldfunctie te vervullen (bijvoorbeeld ten aanzien van loonmatiging of beperking van de vut). Dit kan een belangrijk spanningsveld opleveren wanneer de overheids- werkgever zich in verband met zijn arbeidsmarktpositie ook gedwongen voelt om ontwikkelingen in de markt te volgen.

Conclusie

De conclusie kan worden getrokken dat – hoe ook verder de verhouding tussen de overheidswerkgever en de overheidswerknemer wordt vormgegeven – de positie van de overheidswerknemers nooit helemaal hetzelfde zal worden als die van de werknemers in de marktsector, en dat de oorzaak daarvan is gelegen in het bijzondere karakter van de overheidswerkgever.

2.2. Gevolgen van eventuele afschaffing van de ambtelijke status

Voor de positie van de individuele ambtenaar zou afschaffing van de ambtelijke status betekenen dat hij niet langer een aanstelling ontvangt, maar dat met hem een arbeidsovereenkomst wordt gesloten, waarop het Burgerlijk Wetboek en het overige voor werknemers in de marktsector geldende commune arbeidsrecht van toepassing is.

Voor de inhoud van de arbeidsvoorwaarden zelf behoeft een en ander geen enkel gevolg te hebben. Het commune arbeidsrecht laat wat dat betreft immers grote ruimte aan sociale partners om de inhoud van de arbeidsvoorwaarden te bepalen.

Ontslagrecht

Wel gaat het stelsel van ontslagrecht dan veranderen. Er gaat dan immers een totaal ander ontslagregime gelden, waarvan met name te noemen zijn het, behoudens ontslagverboden, volledig open systeem van ontslaggronden, het vereiste van voorafgaande toestemming van de directeur van het Regionaal Bureau voor de Arbeidsvoorziening en de mogelijkheid van ontbinding van de arbeidsovereenkomst. Dit wijkt aanzienlijk af van het thans geldende ontslagrecht van ambtenaren, waarin het de overheidswerkgever is die op grond van de in de betreffende rechtspositieregeling opgenomen limitatieve lijst van ontslaggronden een ontslagbesluit neemt, dat alleen achteraf getoetst kan worden door de bestuursrechter. De bij ontslag te volgen procedure zou derhalve aanzienlijk veranderen.

De ambtelijke rechtspositieregelingen bevatten een aantal met name genoemde ontslaggronden. De belangrijkste daarvan zijn het ontslag wegens reorganisatie, wegens ongeschiktheid of onbekwaamheid, en ontslag op «andere gronden». Deze laatste grond is vergelijkbaar met het ontslag vanwege «gewichtige redenen» uit het Burgerlijk Wetboek. Zoals ook in het op 4 december 1996 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden rapport Benoeming, Beloning en Ontslag van Topfunctionarissen in de (semi-) Publieke Sector is verwoord, staan de ambtelijke rechtspositieregelingen niet in de weg aan een ontslag, indien dat noodzakelijk wordt geacht. Wel moet die regelgeving ook op een juiste wijze worden toegepast. Het genoemde rapport doet daarvoor aanbevelingen en bevat beslissingen van het kabinet ten aanzien van te volgen procedures.

Hoewel door de verschillen in de systematiek elke vergelijking een moeilijke zaak is, lijkt een verandering van systematiek op zich geen

verruiming of beperking van de ontslagmogelijkheden met zich mee te brengen. Thans kan immers ook bij een fatsoenlijk personeelsbeleid ontslag worden verleend in die gevallen waarin dat ook in de civiele sfeer gerechtvaardigd wordt geacht. Wel kan het vereiste van voorafgaande toestemming door het Regionaal Bureau voor de Arbeidsvoorziening door overheidswerkgevers ervaren worden als een beperking van de wenselijk geachte flexibiliteit.

Dat er in de dagelijkse werkelijkheid wellicht in de overheidssector anders omgegaan wordt met ontslag dan in de marktsector, lijkt dan ook eerder terug te voeren op een andere cultuur en wellicht een niet afdoende personeelsbeleid dan op grote verschillen in juridische mogelijkheden.

In het rapport benoeming, beloning en ontslag van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector (Ministerie van Binnenlandse Zaken, december 1996) werd ten aanzien van die groep ook al een dergelijke conclusie getrokken. Daarbij werd vanuit Binnenlandse Zaken ook een extra impuls in de sfeer van het personeelsmanagement aangekondigd wat betreft de sector Rijk.

Rechtsbescherming

Wat de rechtsbescherming betreft kan het volgende worden opgemerkt.

Het privaatrechtelijk vormgeven van de verhouding tussen overheids-werkgever en overheidswerknemer zou betekenen dat aan de huidige situatie waarin na de op grond van de Algemene wet bestuursrecht verplichte bezwaarschriften-procedure rechtsbescherming geboden wordt via procedures (in twee instanties) bij de sector bestuursrecht van de Arrondissementsrechtbanken en in hoger beroep bij de Centrale Raad van Beroep, waarvoor geen verplichte procesvertegenwoordiging geldt, een einde komt.

Geschillen tussen werkgever en werknemer zullen dan beslecht worden via de weg van (drie instanties) de kantongerechten, rechtbanken en Hoge Raad, waarbij voor de procedures bij rechtbanken en Hoge Raad procesvertegenwoordiging verplicht is. Voor zaken betreffende de in formele wetgeving neergelegde sociale zekerheid blijft wel de procedure in twee instanties bij de sector bestuursrecht van de rechtbanken en de Centrale Raad van Beroep gelden.

Of een en ander ook gevolgen heeft voor de kwaliteit van de rechtsbescherming laat ik in dit kader in het midden. Het past mij niet daarover thans een uitspraak te doen. Wel merk ik op inhoudelijk geen enkele reden te zien waarom de rechtsbescherming van overheidspersoneel beter of slechter zou moeten zijn dan die van werknemers in de marktsector.

Bij een privaatrechtelijk vormgegeven individuele arbeidsrelatie komt voor overheidswerkgevers dus de verplichte bezwaarschriftenprocedure van de Algemene wet bestuursrecht te vervallen. Zoals is vermeld, blijft voor hen echter wel de verplichting bestaan om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen en kunnen grondrechten ook alleen bij of krachtens de wet worden beperkt.

Een overheidswerkgever verkrijgt op dit punt dan ook niet een volledig gelijke positie aan die van werkgevers in de marktsector.

Het collectieve recht

Ten aanzien van het collectieve recht (de wijze van totstandkoming van wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden) zouden de volgende wijzigingen optreden. Bij een volledige normalisering zouden de arbeidsvoorwaarden niet meer in algemeen verbindende voorschriften worden neergelegd,

maar – binnen de algemene wettelijke kaders – in collectieve arbeidsovereenkomsten.

Voorts zou er geen sprake meer zijn van de thans in het sectorenmodel opgenomen beperkingen van de contractvrijheid. Deze beperkingen betreffen met name het feit dat in het sectorenmodel sectorwerkgevers zijn aangewezen (die niet altijd ook werkgever zijn of als werkgeversvereniging aangemerkt kunnen worden zoals bijvoorbeeld de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen voor het gehele onderwijsveld) en dat over de zogenaamde protocolonderwerpen zoals bijvoorbeeld de salarisontwikkeling alleen op het sectorale niveau afspraken kunnen worden gemaakt. Van die verplichte coördinatie op sectorniveau zou bij volledige normalisering geen sprake meer zijn.

Iedere werkgever is dan op zich bevoegd zijn eigen onderhandelingen te voeren met de organisaties van overheidspersoneel. Dat zou ook gelden voor de individuele werkgevers in de sectoren Politie en Onderwijs- en Wetenschappen, alwaar thans – zonder dat zij werkgever zijn – de Ministers van Binnenlandse Zaken en Onderwijs en Wetenschappen als sectorwerkgever de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen voeren. De politieregio's en de verschillende onderwijsinstellingen, maar ook individuele gemeenten, provincies en waterschappen zijn dan zelf bevoegd collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten. Van coördinatie binnen die sectoren zal slechts sprake zijn indien de individuele werkgevers ervoor kiezen om zich met andere werkgevers te verenigen om gezamenlijk de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen te gaan voeren. Zo'n situatie wijkt aanzienlijk af van die in het sectorenmodel, alwaar binnen de sectoren op met name bestuurlijke afwegingen eventueel besloten kan worden tot doordecentralisatie van het overleg aan van te voren gevormde subsectoren.

Hoewel zij als zodanig geen onderdeel uitmaken van het sectorenmodel zou ook een volledige contractvrijheid gaan gelden voor de zelfstandige bestuursorganen. Een door regelgeving vastgelegde koppeling van arbeidsvoorwaarden aan die welke gelden voor een bepaalde sector is dan niet meer mogelijk.

Inhoudelijk zou het systeem van arbeidsvoorwaardenvorming van de marktsector ook met zich meebrengen dat iedere werkgever zelf in overleg de salarissen zou kunnen vaststellen van de eigen topfunctionarissen en dat er een einde komt aan de coördinatie via de afspraken over de topstructuur (indeling en vaststelling salarissen in de niveaus 19, 20 en 21). Op de vraag of en in hoeverre het – los van de discussie over de ambtelijke status – wenselijk is deze topstructuur te handhaven kom ik onder paragraaf 3 van deze notitie terug.

2.3. Overwegingen en conclusie ten aanzien van een eventuele afschaffing van de ambtelijke status

In het verleden is de formeel eenzijdige aanstelling wel beargumenteerd met het gegeven dat de overheid overheidsgezag uitoefent en dat de overheidswerknemer daaraan deelneemt en dus een bijzondere positie moet hebben. Tevens zou uit het overheidsgezag voortvloeien dat de overheidswerknemer niet in een gelijke positie kan staan met de overheid en dat dus de figuur van een tweezijdige arbeidsovereenkomst niet passend is.

Deze benadering spreekt thans niet meer aan. De verhouding werkgever/werknemer is – behoudens ten aanzien van de hierna te noemen functionarissen die een bijzondere staatsrechtelijke positie innemen – niet wezenlijk een andere indien de overheid werkgever is. Daarnaast komen ook in de marktsector functionarissen voor wier

werkzaamheden door de wetgever zijn bepaald, doch op wier rechtspositie het commune arbeidsrecht van toepassing is.

Ten aanzien van de individuele positie van ambtenaren zou afschaffing van de ambtelijke status het voordeel hebben dat daarmee één rechtssysteem ten aanzien van de arbeid voor de gehele Nederlandse beroepsbevolking gaat ontstaan. Werknemers in de marktsector en in de overheidssector worden dan gelijk behandeld. Bij algemene wetgevingsprojecten behoeft er dan ook geen vertaalslag meer te worden gemaakt. Dit voordeel zou echter gedeeltelijk gemitigeerd worden wanneer uitzonderingen zouden worden gemaakt voor functionarissen die een bijzondere staatsrechtelijke positie innemen zoals bijvoorbeeld ministers en staatssecretarissen, commissarissen van de Koningin en burgemeesters, de rechterlijke macht, vice-president en staatsraden van de Raad van State, president en leden van de Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman en substituut-ombudsman. Wanneer vervolgens een of meer sectoren in zijn geheel uitgezonderd zouden worden verdwijnt dit voordeel in nog sterkere mate.

Met betrekking tot het ontslagrecht lijkt een verandering van systematiek op zich geen verruiming of beperking van de ontslagmogelijkheden met zich mee te brengen.

Ten aanzien van de toepasselijkheid van de Algemene wet bestuursrecht moet worden geconstateerd dat bij afschaffing van de ambtelijke status wel de verplichte bezwaarschriftenprocedure komt te vervallen, maar niet de binding aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Ten aanzien van de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming is door de invoering van het overeenstemmingsvereiste een situatie ontstaan welke in die zin marktconform is dat wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden eerst mogelijk zijn nadat daarover overeenstemming met de organisaties van overheidspersoneel is bereikt. Daarmee is materieel een einde gekomen aan de eenzijdige vaststelling van de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel.

Een verdere normalisering zou met zich meebrengen dat er – ook voor individuele (overheids)werkgevers – een volledige contractvrijheid ontstaat. Gelet op de evaluatie van het sectorenmodel lijkt dat voorshands een stap te ver. Aan de noodzakelijk geachte coördinatie van bovenaf door aanwijzing van de sectorwerkgevers en het feit dat over de belangrijkste arbeidsvoorwaarden alleen op sectoraal niveau afspraken kunnen worden gemaakt zou immers een einde komen. Niet langer zou de verplichting gelden dat binnen een sector in ieder geval de belangrijkste arbeidsvoorwaarden uniform geregeld moeten worden. Ook zouden de regels met betrekking tot de topstructuur niet meer gelden. Voorts zou logischerwijs ook voor ZBO's een einde moeten komen aan de in de instellingswetten opgenomen wettelijke regels met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden van bestuur en personeel. Dat zou haaks staan op de wenselijk geachte versterking van het primaat van de politiek op dit punt, zoals dat ook onlangs is vastgelegd in de aanwijzingen voor de regelgeving.

Bovendien zou een afschaffing van het huidige stelsel van arbeidsvoorwaardenvorming afbreuk kunnen doen aan de op sommige terreinen bestaande verantwoordelijkheid van het kabinet voor het voorzieningenniveau en de arbeidsvoorwaarden. Te denken valt in dat verband met name aan de onderwijssector.

Het lijkt dan ook niet wenselijk om overheidsbreed de huidige structuren met betrekking tot het collectieve recht af te schaffen.

Concluderend ben ik niet van oordeel dat een generiek afschaffen van de ambtelijke status nuttig zou zijn in de zin dat daardoor thans waarge-

nomen overheidsbrede knelpunten opgelost zouden worden. Daarbij is voor mij ook een belangrijke overweging dat de ambtelijke status na de reeds gerealiseerde stappen in het proces van normalisatie niet langer een factor is die de werking van de arbeidsmarkt wezenlijk hindert.

Wel zou afschaffing nu een ongewenst verlies aan coördinatie binnen de diverse sectoren impliceren. Wanneer we daarnaast rekening houden met het feit dat afschaffing van de ambtelijke status een aanzienlijke regelgevingsoperatie zou vergen, waarbij tevens ook een aanzienlijke administratieve en technische en omslag gemaakt zou moeten worden bij personeelsafdelingen, lijkt het mij niet wenselijk de ambtelijke status als zodanig overheidsbreed af te schaffen.

Handhaving van de ambtelijke status betekent overigens niet dat op onderdelen van de rechtspositie niet overgegaan zou kunnen worden tot een verdere normalisering. Evenmin staat handhaving van de ambtelijke status in de weg aan een verdere invulling van het werkgeverschap van de overheid. Ook binnen het huidige systeem is het mogelijk om te komen tot meer flexibilisering en meer maatwerk ten dienste van een optimale uitvoering van het bedrijfsproces.

Hoewel ik in algemene zin derhalve thans geen voordelen zie in het generiek afschaffen van de ambtelijke status, sluit ik zeker niet uit dat in één of meer sectoren in de komende jaren op grond van sectorspecifieke overwegingen een andere afweging gemaakt zal worden. Ook op sectoraal niveau bestaan zeker mogelijkheden om meerdere of mindere mate de ambtelijke status af te schaffen. Sectoren kunnen daarbij ieder voor zich afwegen in hoeverre afschaffen van de ambtelijke status toch wenselijk wordt geacht. Een belangrijke overweging om niet nu overheidsbreed over te gaan tot afschaffing van de ambtelijke status is juist gelegen in het gegeven dat de ambtelijke status mogelijkheden biedt voor coördinatie van bovenaf binnen elke sector. Daarmee is tevens gezegd dat het vooral de sectoren zelf zijn die moeten beoordelen in hoeverre men hecht aan het handhaven van die mogelijkheid. Daarnaast is het zo dat mogelijkheden om een dergelijke structurering van bovenaf ook via andere wegen dan de ambtelijke status te realiseren van sector tot sector zullen verschillen. Tot slot zal elke sector ook zelf moeten afwegen in hoeverre overwegingen als imago en presentatie op de arbeidsmarkt een rol zouden moeten spelen bij de vraag van handhaving van de ambtelijke status.

Daarop wordt in paragraaf 4.2. nader ingegaan.

3. Bevoegdheidsverdeling topstructuur

3.1. De topstructuur

Voor alle politieke, semi-politieke en ambtelijke topfuncties binnen de gehele overheidssector (met uitzondering van die bij ZBO's) geldt thans een structuur waarin is vastgelegd welke functies zijn ingedeeld in de niveaus 19, 20 en 21. Uitgangspunt bij die indeling, waarover – krachtens afspraken – het kabinet materieel beslist, is dat het salaris van een minister als hoogste politieke ambtsdrager gelijk is aan het schaalsalaris van het hoogste ambtelijke niveau. De indeling en het schaalsalaris van de overige topfuncties zijn daarvan afgeleid, waarbij rekening is gehouden met de functiezwarte en met de plaats van de functie in het staats- en bestuursbestel. Hierdoor is sprake van evenwichtige functiewaardering binnen de topstructuur. De jaarlijkse ontwikkeling van de salarisbedragen volgt in beginsel de ontwikkeling van de salarisbedragen van de sector rijk.

De formele regeling van een en ander is in verschillende wetten en algemene maatregelen van bestuur neergelegd. Voor de gemeentesecre-

tarissen en enkele directeuren bij gemeenten van meer dan 375 000 inwoners (de enige functionarissen in de sectoren Gemeenten, Provincies en Waterschappen die in de topstructuur zijn ingedeeld) is echter het betreffende gemeentebestuur tot formele regeling bevoegd.

3.2. Relatie topstructuur en sectorenmodel

Hoewel een uniforme salarisontwikkeling voor de topfunctionarissen in de verschillende sectoren zich eigenlijk niet goed verdraagt met de gedachte achter het opdelen van de overheid in acht sectoren, is bij de invoering van het sectorenmodel in 1993 toch gekozen voor het handhaven van de topstructuur. De redenen daarvoor zijn dat zo recht wordt gedaan aan het uitgangspunt dat het salaris op het hoogste niveau overeen moet komen met het salaris van een minister als hoogste politieke ambtsdrager, en dat de topstructuur een van de instrumenten is om enige cohesie tussen de verschillende overheidssectoren op het gebied van de primaire arbeidsvoorwaarden te waarborgen. De topstructuur vormt het «dak» op het loongebouw van de gehele overheid.

Bij de evaluatie van het sectorenmodel in 1996 is vastgesteld dat de afspraken over de topstructuur geen wijziging behoeven. Wel is onderkend dat, naarmate de verschillen in salarisbedragen in de sectoren groter worden, het feit dat de salarissen van de topfunctionarissen een op die van de sector rijk afgestemde ontwikkeling volgen, in bepaalde sectoren steeds meer problematisch kan worden.

3.3. Topstructuur en bewust belonen

De verantwoordelijkheid van het kabinet voor de topstructuur beperkt zich overigens tot de indeling van de topfuncties in de niveaus 19, 20 en 21 en tot de vaststelling van de hoogte van de directe salarisbedragen (de zogenaamde schaalbedragen). Andere mogelijke beloningsvormen vallen daarbuiten. Uit het onderzoek naar benoeming, beloning en ontslag van topfunctionarissen in de (semi-) publieke sector is gebleken dat er topambtenaren zijn die als gevolg van toelagen in het kader van bewust belonen, meer verdienen dan het schaalbedrag van het hoogste niveau (minder dan twee procent van de in het onderzoek betrokken top-functionarissen).

3.4. Overwegingen en conclusie

Ik ben van mening dat thans er nog steeds behoefte is aan een topstructuur teneinde te bereiken dat er sprake is van evenwichtige salarisverhoudingen aan de top van het staats- en bestuursbestel, waarmee ook een «dak» op het loongebouw bij de overheid is geplaatst. De bevoegdheid om te beslissen over de vraag welke functies op welke plaats in die structuur thuis horen, dient daarom aan het kabinet te blijven.

Voor zover er in incidentele gevallen problemen zijn om gekwalificeerde mensen aan te trekken kan dat met toelagen worden opgelost. Het creëren van dergelijke mogelijkheden is overigens een zaak die op sectoraal niveau ingevuld dient te worden.

Wel ben ik van mening dat het zaak is de ontwikkelingen in de komende jaren te blijven volgen. Daarbij is goed denkbaar dat op termijn opnieuw bezien zal moeten worden in hoeverre het handhaven van de overheidsbrede topstructuur wenselijk is.

Een goed moment daarvoor lijkt de door mij eerder aangekondigde evaluatie van het sectorenmodel in 1999. Dan zal ook meer zicht bestaan op de feitelijke ontwikkeling in de verschillende sectoren ten aanzien van topfuncties.

4. Arbeidsvoorwaarden en ambtelijke status, differentiatie per sector

4.1. Arbeidsvoorwaarden op sectoraal niveau

Inleiding

Uitgangspunt moet zijn dat de arbeidsvoorwaarden – binnen de begrenzings die de arbeidsmarkt stelt – in dienst staan van een optimale uitvoering van het arbeidsproces.

Daartoe zal binnen de CAO's in de overheidssector meer ruimte geschapen moeten worden voor maatwerk en dus ook meer beslissruimte voor diegene die verantwoordelijk zijn voor het managen van dit proces en van deze organisatie.

Voor topfuncties heeft bijvoorbeeld een rechtstreeks doorvertalen van een referentiebegrip minder betekenis. Elk referentiebegrip zal immers vooral gebaseerd zijn op ontwikkelingen zoals die worden gemeten in cao's in de marktsector. Topfunctionarissen in de markt hebben echter veelal individuele (aanvullende) arrangementen, waarover weinig statistisch materiaal beschikbaar is. Voor de topfunctionarissen binnen de overheid is, uit oogpunt van marktconformiteit, een vergelijking met de gemiddelde cao-ontwikkeling dan ook minder relevant. Eerder kan hier de parallel worden getrokken dat voor deze groep ook bij de overheid, binnen de totale ruimte, individuele arrangementen afgestemd op de specifieke eisen van de functie mogelijk moeten zijn.

In de kabinetsconclusies naar aanleiding van het BBO-rapport zijn daarvoor al belangrijke aanzetten gegeven. Het belangrijkste element daarin is dat bovenop het «formele» loongebouw individuele toeslagen mogelijk worden gemaakt. Hieraan is dan wel de restrictie gekoppeld dat daarover, in geanonimiseerde vorm, publieke verantwoording wordt afgelegd.

Aanpassen beloningsstructuur/differentiatie bij de overheid

Zowel uit de pakketvergelijking als het EIT-onderzoek blijkt dat de schalenstructuur bij de overheid in vergelijking met de marktsector relatief vlak is. Vanuit de arbeidsmarktpositie bezien, zal in de komende jaren op meer niveaus maatwerk moeten worden geleverd. Het gaat dan niet alleen om een sectorgewijze differentiatie zoals die zich nu al aftekent, maar ook om verdere differentiatie binnen de sectoren. Waar nu nog wordt gewerkt met een uniforme structuur per sector met toelagen in individuele gevallen, is het zeer wel denkbaar dat in de toekomst niet alleen op het topniveau maar ook voor groepen van specifieke functies maatwerk geleverd moet gaan worden over het brede scala van materiële en immateriële arbeidsvoorwaarden.

De motivering van dergelijke arrangementen zal dan gelegen zijn in enerzijds specifieke eisen van bedrijfsprocessen en anderzijds de ontwikkelingen in relevante deelsegmenten van de arbeidsmarkt.

Arbeidsmarktbeleid en vergrijzing bij de overheid

Naar verwachting zal de groei van de werkgelegenheid in de overheidssectoren de komende jaren niet uitbundig zijn. Bij een geringe (externe) mobiliteit veroudert het aanwezige personeel gestaag.

Ook voor het «zittend» personeel is het van belang dat er mogelijkheden zijn om het personeelsbeleid af te stemmen op de specifieke eisen die de veroudering stelt. Er is meer aandacht nodig voor alle vormen van

mobiliteit. Daarnaast moet meer aandacht gegeven worden aan scholing met name op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie.

De vergrijzing van het personeelsbestand brengt kosten met zich mee. Bij een geringe instroom van jonge mensen met een laag (aanvangs)salaris en een geringe uitstroom in de oudere leeftijdsgroepen (door het afsluiten van kanalen voor non-participatie vóór de pensioenleeftijd) verandert de samenstelling van het personeelsbestand zodanig dat de gemiddelde loonkosten stijgen. Dat uit zich in een stijgende incidentele component. Uitstroom van ouderen naar arbeidsongeschiktheid, wachtgeld of vervroegde pensionering vormt financieel ook geen oplossing, omdat de werkgeverslasten in de loonkosten dan omhoog gaan.

Weliswaar doet het vergrijzingsprobleem zich overal voor, de onderwijssector ondervindt als eerste de gevolgen. Op dit moment is 27% van de werknemers in de markt ouder dan 45 jaar. Voor overheid en onderwijs samen is dat percentage 35. Bij onderwijs alleen is dat zelfs 40%. Het eventueel aanbrengen van sectorale verschillen kan om deze redenen te verdedigen zijn, zij het dat er dan vooral sprake is van faseverschillen.

4.2. Ambtelijke status, sectoraal

Inleiding

Onder 2.3. heb ik aangegeven in algemene zin geen voordelen te zien in het generiek afschaffen van de ambtelijke status, maar niet uit te sluiten dat in een of meer sectoren in de komende jaren op grond van sector-specifieke overwegingen een andere afweging gemaakt zal worden. Op sectoraal niveau bestaan mogelijkheden om in meerdere of mindere mate de ambtelijke status af te schaffen en meer aan te sluiten bij het in de marktsector geldende systeem. Het is aan sociale partners in de sectoren om af te wegen op het op grond van sectorspecifieke overwegingen al dan niet wenselijk is om van die mogelijkheden gebruik te maken.

De ambtelijke aanstelling

Die mogelijkheden betreffen allereerst de eerdergenoemde aspecten van de ambtelijke aanstelling en de daaraan verbonden publiekrechtelijke rechtsbescherming.

Over het algemeen staat het de sectoren immers vrij om te kiezen tussen de publiekrechtelijke aanstelling en een arbeidsovereenkomst. In sommige sectoren komen beide vormgevingen van de individuele arbeidsrelatie ook voor. Vanuit een oogpunt van gelijke behandeling en eenvoud van de regelgeving zou een uniform vormgegeven arbeidsrelatie de voorkeur kunnen verdienen. Ook de toepasselijke regeling van de rechtsbescherming wordt dan automatisch dezelfde.

Daarbij dient wel bedacht te worden dat de keuze voor een arbeidsovereenkomst nog niet met zich meebrengt dat de positie van de werknemer bij de overheid dezelfde wordt als die van de werknemer in de marktsector. Enerzijds blijft de overheidswerkgever immers een andere werkgever dan die in de marktsector (met de daaraan in punt 2.1. vermelde verbonden gevolgen), terwijl anderzijds het Burgerlijk wetboek alleen van toepassing wordt als dat in de arbeidsovereenkomst nadrukkelijk van toepassing wordt verklaard.

Ook zou het personeel overheidswerknemer blijven in de zin van de Wet privatisering ABP, waardoor het voor ambtenaren geldende regime van sociale zekerheid van toepassing blijft, totdat dat in meer algemene zin wordt gewijzigd.

Publiekrechtelijke regeling van arbeidsvoorwaarden

Handhaving van het sectorenmodel en van het algemeen geldende uitgangspunt dat de arbeidsvoorwaarden van overheidspersoneel in publiekrechtelijke regelingen moet worden neergelegd, beperkt uiteraard de mogelijkheden van sectoren om op deze punten meer toe te groeien naar het in de marktsector geldende stelsel. Wel kunnen binnen de bestaande systematiek maatregelen ter zake worden genomen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het thans in de overheidssector geldende overeenstemmingsvereiste, aan de geldigheidsduur van rechtspositieregelingen en aan bijvoorbeeld doordecentralisatie van het overleg. Wellicht kan binnen bepaalde sectoren ook aan verdergaande maatregelen worden gedacht. Niet ondenkbaar is immers dat bijvoorbeeld voor een deel van een sector via een samenstel van maatregelen de mogelijkheid wordt gecreëerd om wel echte collectieve arbeidsovereenkomsten te sluiten.

Discussies daarover alsmede over de vraag onder welke voorwaarden zulks mogelijk zou kunnen zijn, vinden thans bijvoorbeeld plaats in de sector Onderwijs en Wetenschappen met betrekking tot de universiteiten.