

Vergaderjaar 1990–1991

21 800 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van hoofdstuk VII (Ministerie van Binnenlandse Zaken) voor het jaar 1991

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 april 1991

1. Inleiding

Ik stel het op prijs u nader te informeren over mijn ideeën over de toekomst van **het arbeidsvoorwaardenoverleg in de overheidssector op langere termijn**. Over deze toekomstplannen ben ik met de overige overheidswerkgevers in overleg. Ook de meningen van de centrales van overheidspersoneel heb ik – informeel – gesondeerd. Deze brief strekt ertoe u op de hoogte te brengen van de ontwikkelingen tot dusverre. Ik stel mij voor met de vaste commissie voor Ambtenarenzaken hierover van gedachten te wisselen.

Onlangs – in het mondeling overleg dat ik met de Kamer had op 28 november jl. (21 800 VII, nr. 18) – heeft de heer Paulis de suggestie gedaan om over te gaan tot het afschaffen van de Ambtenarenwet en daarmee te komen tot een verregaande gelijkschakeling in rechtspositie van het overheidspersoneel met de werknemers in de marktsector. Overeenkomstig mijn antwoord op de vraag van genoemde afgevaardigde, aan u toegezonden op 12 december 1990, stel ik een discussie met de Staten-Generaal over dit onderwerp nog steeds op prijs. Ik meen echter dat een grondige bestudering van alle aan dit onderwerp verbonden facetten noodzakelijk is en dat de normalisering van het overlegstelsel in beginsel los van de toekomst van de ambtelijke rechtspositie moet worden gezien.

2. Naar een genormaliseerd overlegstelsel

2.1. Protocol 1989 (verlengd voor 1990) en evaluatie

Met de proefneming voor een nieuw overlegstelsel zoals die met ingang van de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen 1989 is ingezet door middel van het protocol voor 1989 (verlengd voor 1990), is een eerste stap gezet in de richting van normalere arbeidsverhoudingen binnen de overheidssector. Blijkens de in 1989 gehouden evaluatie van

het protocol, aan u toegezonden op 26 oktober 1989 (TK 1989-1990, 20 402, nr. 3) werd deze mening zowel door de centrales van overheids-personeel als door de andere overheidswerkgevers gedeeld.

Uit deze evaluatie bleek echter ook dat het stelsel nog verdere ontwik-keling behoeft. Overeenkomstig de met het protocol in gang gezette trend moeten de sectorale overheidswerkgevers, om meer maatwerk te kunnen bieden, in een nieuw stelsel een grotere invloed kunnen uitoe-fenen op het arbeidsvoorwaardenbeleid. Daarnaast dient aan de centrales van overheidspersoneel een gelijkwaardiger positie te worden gegeven. Nadere gedachtenvorming over hoe gestalte kon worden gegeven aan deze twee belangrijkste eisen bleek noodzakelijk. Het neerleggen in regelgeving van een nieuw stelsel achtte ik, evenals mijn ambtsvoorganger, dan ook nog prematuur.

2.2. Procedure voor de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen 1991

Voor de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen 1991 is wederom een protocol met de centrales van overheidspersoneel overeengekomen, dat ten opzichte van 1989 en 1990 op hoofdlijnen ongewijzigd bleef (zie bijlage 1)¹. De verhouding tussen de verschillende overheidswerkgevers werd nader geregeld in een bestuurlijke overeenkomst (zie bijlage 2)¹.

Krachtens het protocol 1991 wordt op centraal niveau onderhandeld over de algemene salarisontwikkeling, pensioenaanspraken, hoofdlijnen aansprakenpakket sociale zekerheid ambtenaren en de algemene arbeidsduur. In principe wordt decentraal onderhandeld over de overige arbeidsvoorwaarden en andere aspecten van het personeelsbeleid. Regelingen waaraan individuele personen rechten kunnen ontleen kunnen alleen ingevoerd of gewijzigd worden in overeenstemming met een meerderheid van de centrales van overheidspersoneel. Dit overeen-stemmingsvereiste geldt niet bij algemene wetgevingsprojecten, stelsel-wijzigingen en operaties die op werknemers in het algemeen betrekking hebben. Met deze uitzondering wordt voorkomen dat aan organisaties van overheidspersoneel door het overeenstemmingsvereiste meer invloed zou worden gegeven dan aan de overige (vak)organisaties. Alleen op de uit deze projecten voortvloeiende invoering of wijziging van regelingen die de rechtspositie of arbeidsvoorwaarden van uitsluitend het overheidspersoneel betreffen, is het overeenstemmingsvereiste wel van toepassing.

Om meer recht te doen aan de beoogde grotere gelijkwaardigheid met de centrales van overheidspersoneel dient het uiteindelijke beslag op de middelen resultaat te zijn van de onderhandelingen. Om vrij te kunnen onderhandelen dient de ruimte niet van te voren onveranderlijk vast te staan of als zodanig gepresenteerd te worden. Evenmin dient het onder-handelingsmandaat van de minister van Binnenlandse Zaken rechtstreeks uit de begroting af te leiden te zijn.

In de Miljoenennota 1991 is hiertoe een eerste stap gezet door de beschikbare ruimte voor arbeidsvoorwaardenveranderingen zo globaal mogelijk te presenteren. Daarbij komt dat de overstap op een looptijd van centrale overeenkomsten (m.i.v. 1990) van 1 april tot 1 april reeds voor een minder expliciete presentatie zorgdraagt. Verder is met ingang van de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen 1991 de gewoonte vervallen om op Prinsjesdag een brief aan de centrales van overheidsper-soneel te sturen waaruit in feite direct de beschikbare ruimte af te leiden viel.

De centrales hebben er onlangs krachtig op aangedrongen de essen-tialia van deze wijze van onderhandelen op enige wijze nu reeds in regel-geving vast te leggen. Zij hebben hun medewerking aan de verdere gedachtenvorming over een nieuw overlegstelsel daarvan afhankelijk gemaakt. Ik heb hen toegezegd te bevorderen dat de essentiële verwor-

¹ Ter inzage gelegd op de bibliotheek

venheden van het protocol op korte termijn in regelgeving vastgelegd worden, echter zonder dat daarmee verdere ontwikkelingen geblokkeerd worden. Het stelsel werd immers nog niet als afgerond beschouwd. Daartoe is een wijziging van de verschillende overlegbesluiten in voorbereiding, waardoor het overeenstemmingsvereiste zoals dat volgens het protocol al in de praktijk van toepassing was in regelgeving wordt neergelegd. Een en ander ziet op de periode tot de ontwikkeling van het nieuwe stelsel afgerond is.

3. Het sectorenmodel

3.1. Inleiding

De overheidswerkgevers willen uiteindelijk komen tot een model waarin zij zelfstandig per sector kunnen gaan onderhandelen. Daarbij geldt overigens o.a. als voorwaarde dat ook op sectorniveau een grotere gelijkwaardigheid tussen de overheidswerkgevers en de centrales gewaarborgd is. Op langere termijn staat mij een structuur van de arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid voor ogen, waarin de overheid in een aantal sectoren onderscheiden kan worden:

- Burgerlijk rijkspersoneel (incl. de Dienst Buitenlandse Zaken)
- Defensie
- Onderwijs
- Gemeenten
- Provincies
- Waterschappen
- Politie
- Rechterlijke macht.

Over het aantal en de exacte afbakening van deze sectoren vindt nog overleg plaats.

Dit model beoogt iedere sectorwerkgever de mogelijkheid te bieden optimaal in te spelen op de behoeften van de sector; het heeft o.a. dan ook als consequentie dat afwijkingen in de primaire inkomenssfeer tussen de sectoren geaccepteerd moeten worden. De salarisstructuur van ambtelijke, politieke en semi-politieke topfuncties zal echter moeten blijven bestaan en als ijkpunt fungeren voor de overige bezoldigingsindelingen. De onderhandelingen over onderwerpen die nu nog uitsluitend aan het centrale niveau zijn voorbehouden (algemene salarisontwikkeling, pensioenaanspraken, aansprakenpakket sociale zekerheid en algemene arbeidsduur) worden in dit model in beginsel op sectorniveau gevoerd.

Aan dit sectorenmodel is een aantal aspecten verbonden, waarvan ik op de belangrijkste hieronder nader in ga.

3.2. Budgettering

In het model dienen de onderhandelingsmandaten van de sectorale werkgevers bij de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen niet direct zichtbaar te zijn.

Teneinde hieraan op korte termijn gestalte te kunnen geven – voor de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen 1992 – meen ik dat sectoren de vrijheid gegeven moet worden (een deel van) de opbrengst van de kleine efficiency aan de sectorale arbeidsvoorwaardenruimte toe te voegen. Daarnaast zou in dit verband kunnen worden overwogen de aanvullende posten loon- en prijsbijstelling op de begroting samen te voegen, waardoor de sectormandaten niet direct afleesbaar zijn.

Voor de periode na 1992 zijn daartoe verschillende ideeën in ontwikkeling, zoals het op de begroting opnemen van een geïntegreerd budget voor apparaatskosten. Onder apparaatskosten versta ik het totaal van de personele en materiële uitgaven die gemaakt worden ten behoeve van het ambtelijk apparaat. De programma-uitgaven blijven daarnaast apart op de begroting zichtbaar. Dit vooronderstelt dat een heldere afbakening gemaakt kan worden tussen de begrippen apparaats- en programma-uitgaven.

Een dergelijk geïntegreerd budget leidt ertoe dat het verschil tussen de beschikbare ruimte en de onderhandelingsinzet van de sectorale werkgever bij de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen niet direct zichtbaar behoeft te zijn. Dit leidt er onder meer toe dat open onderhandeld kan worden, zodat aan de voorwaarde van een grotere gelijkwaardigheid tussen overheidswerkgever en centrales mijns inziens voldaan kan worden. Daar het totaalbudget van te voren wordt toebedeeld is het model tevens optimaal financieel beheersbaar.

Daar een en ander een diepgaande gedachtenwisseling met – en een expliciet fiat – van de beide Kamers der Staten-Generaal vergt, acht ik het gewenst de consequenties van de verschillende opties nader met u te bespreken. Daartoe is wellicht een gecombineerde vergadering van de commissies voor Ambtenarenzaken en voor de Rijksuitgaven denkbaar.

3.3. Consequenties voor de pensioenvoorziening en het sociale zekerheidsstelsel

3.3.1. Ouderdoms- en nabestaandenpensioenvoorziening

In een sectorenmodel is ook de ouderdoms- en nabestaandenpensioenvoorziening, zowel qua premie als qua aanspraken, in beginsel een verantwoordelijkheid van de sector. De uiterste consequentie daarvan, opsplitsing van het Abp in aparte sectorpensioenfondsen, veroorzaakt dermate veel administratieve en financiële problemen, dat ik deze variant de eerstkomende jaren niet reëel acht. Het handhaven van de bestaande huidige integrale pensioenvoorziening voor vrijwel het gehele overheids-personeel – die zich kenmerkt door een onderlinge solidariteit en het ontbreken van een pensioenbreuk – vormt echter geen belemmering voor de overgang naar een sectorenmodel.

Op den duur acht ik verdere differentiatie tussen de sectoren mogelijk. Geheel of gedeeltelijk sectoraal vastgestelde aanspraken alsmede kostendekkende pensioenbijdragen sluiten aan bij de idee van sectorale arbeidsvoorwaardenvorming maar kunnen voor bepaalde categorieën overheids-personeel aanzienlijke inkomensconsequenties hebben. De implicaties van dergelijke opties dienen nader onderzocht te worden, evenals die van een stelsel waarin centraal basisaanspraken vastgesteld worden, die per sector aangevuld kunnen worden.

Ik stel mij dan ook voor dat de onderhandelingen over de pensioenaanspraken vooralsnog centraal blijven.

3.2.2. Sociale zekerheid en invaliditeitspensioen

Op den duur acht ik het mogelijk dat het huidige voor ambtenaren geldende sociale zekerheidsstelsel (inclusief het invaliditeitspensioen) wijziging zal ondergaan. Denkbaar is een stelsel waarin voor de gehele overheid een minimumniveau wordt vastgesteld. Aanvullingen daarop worden in dat geval een verantwoordelijkheid van de sectoren zelf. Ik meen echter dat een dergelijke discussie niet in het kader van de invoering van een sectorenmodel gevoerd hoeft te worden. Vooralsnog ligt het dan ook voor de hand over het gehele aansprakenpakket sociale zekerheid op centraal niveau afspraken te maken.

3.4. Andere aspecten

3.4.1. Werkgeversvereniging andere overheden

Voordat de beoogde sectoren gemeenten, provincies en waterschappen de overstap kunnen maken naar een sectorenmodel, zullen allereerst in die sectoren volwaardige werkgeversverenigingen moeten ontstaan. Deze verenigingen zullen én voldoende representatief moeten zijn én hun leden moeten kunnen binden. Op dit moment vindt binnen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, binnen het Interprovinciaal Overleg en binnen de Unie van Waterschappen een proces plaats om te komen tot dergelijke werkgeversverenigingen. Naar verwachting kan dit eind 1991 tot de gewenste resultaten hebben geleid.

3.4.2. Verdere decentralisatie

In het eindmodel wordt, zoals gezegd, in beginsel nog slechts op sectorniveau onderhandeld over onderwerpen die nu nog aan het centrale niveau zijn voorbehouden. Verdere decentralisatie binnen de sector acht ik met betrekking tot deze onderwerpen in beginsel ongewenst. Anders ligt dit slechts indien op sectorniveau met de centrales van overheidspersoneel overeenstemming bestaat over verdere decentralisatie.

3.4.3. Conflictbeslechting

In een eindmodel dient het de verantwoordelijkheid van de sectorwerkgevers te zijn hoe zij aan de verplichtingen die artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest hen oplegt ten aanzien van advies en arbitrage kunnen voldoen.

Op zich zie ik echter geen reden het voortbestaan van de Advies- en Arbitragecommissie Rijksdienst (AAC) – of van de lokale Advies- en Arbitragecommissie – ter discussie te stellen. In de periode van hun bestaan hebben zij wezenlijk bijgedragen aan het ontstaan van betere en normalere verhoudingen tussen de bij het arbeidsvoorwaardenoverleg betrokken partijen.

3.4.4. Afstemming van het personeelsbeleid

In een sectorenmodel is een afstemming van het zelfstandig te voeren personeelsbeleid zowel tussen als binnen een sector een absolute noodzaak. Dit standpunt wordt door alle overheidswerkgevers onderschreven. Onderstreept moet echter worden dat een dergelijke afstemming tussen de sectoren in beginsel op basis van vrijwilligheid geschiedt. Voor de rijkssectoren geschiedt afstemming uiteraard ook binnen het Kabinet.

Voor afstemming binnen de sectoren gemeenten, provincies en waterschappen kan, indien nodig, gebruik gemaakt worden van een instrument dat doorvoering van de afspraken op sectorniveau in elke afzonderlijke gemeente, waterschap of provincie garandeert. Ik ben bereid om het bestaande artikel 126 van de Ambtenarenwet als zodanig te hanteren. In zoverre blijft een verplichte afstemming bestaan, maar dan ten opzichte van het sectorniveau en niet meer ten opzichte van het rijksniveau.

4. Sectorgewijze invoering

De voorkeur van het Kabinet, die in beginsel gedeeld wordt door de overige overheidswerkgevers, gaat ernaar uit per sector vanuit de bestaande situatie toe te groeien naar het beoogde model. Dat zou derhalve met zich kunnen meebrengen dat, vooruitlopend op een te bereiken eindsituatie, een of meer sectoren, zodra ze daartoe in staat zijn en onder de hierboven genoemde voorwaarden, kunnen worden afgezonderd van het centrale overleg en sectorale onderhandelingen kunnen gaan voeren.

Dat brengt voor de desbetreffende sector met zich mee dat op sector-niveau over de algemene salarisontwikkeling en algemene arbeidsduur die slechts voor die sector gaan gelden, onderhandeld wordt. Het overleg over de pensioenaanspraken en het aansprakenpakket sociale zekerheid blijft echter vooralsnog centraal worden gevoerd.

In het voorafgaande heb ik al enige malen aangestipt dat nadere uitwerking van een aantal aspecten nog nodig is. Als voorwaarde heeft het Kabinet verder gesteld dat invoering van het nieuwe stelsel als zodanig afzonderlijke sectoren niet op achterstand zal plaatsen. Voordat daadwerkelijk sectorgewijs tot invoering van het model kan worden overgegaan, zal eerst nog nadere besluitvorming in de Ministerraad moeten geschieden. Ik zou het op prijs stellen indien bij dit overleg de opvatting van de Kamer een rol kan spelen.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
C. I. Dales