Ministerie van **Binnenlandse Zaken** *en* **Koninkrijksrelaties**

Datum
20 september 2005

Ons kenmerk
2005-0000231388

Onderdeel
DGMOS/AOS/A&O

Inlichtingen
mw. mr. L.A.J. Schut
T (070) 426 8519
F (070) 426 7401

Uw kenmerk

Blad
1 van 2

Aantal bijlagen
0

Bezoekadres
Schedeldoekshaven 200
2511 EZ Den Haag

Postadres
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Internetadres
www.minbzk.nl

Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
Postbus 556
2501 CN Den Haag

Onderwerp
Adviesaanvraag IBO 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel'

Zoals u weet heeft het kabinet in juli 2004 opdracht gegeven tot een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de verdere normalisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel.[1] Aan een IBO-werkgroep is gevraagd in kaart te brengen wat de voor- en nadelen zijn van een eventuele verdere normalisatie.

In een in december 2004 gehouden expertbijeenkomst heeft de IBO-werkgroep, onder voorzitterschap van prof. dr. C.A. de Kam een eerste gedachtewisseling over het onderwerp gehad met de SCO en het VSO.

Inmiddels is het IBO afgerond met het rapport 'Buitengewoon normaal'. Dit rapport bied ik u hierbij aan met het verzoek het kabinet hierover te adviseren.

Het rapport behandelt eerst de bestaande verschillen in de rechtspositie van ambtenaren en werknemers in de sector bedrijven, evenals de verschillen in arbeidsverhoudingen. Vervolgens brengt het de voor- en nadelen van afschaffing van de ambtelijke rechtspositie in kaart. Tenslotte worden twee beleidsopties uitgewerkt :

1) volledige normalisatie, d.w.z. afschaffing van de eenzijdige ambtelijke aanstelling en het onder het Burgerlijk Wetboek brengen van het overheidspersoneel en
2) handhaving van de status quo, waarbij enkele aanpassingen worden voorgesteld.

Het kabinet verzoekt u in het uit te brengen advies voorzover het beleidsoptie 1 betreft in het bijzonder aandacht te besteden aan de formele verschilpunten met de sector bedrijven, respectievelijk: eenzijdige aanstelling, rechtsbescherming en collectieve regeling van arbeidsvoorwaarden.

[1] Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 29 690

Raad voor het OverheidsPersoneelsbeleid (ROP)

Verzonden	**22-09-2005**
Briefnummer	**ROP/05.00187**
Zaaknummer	**Z.0888.2**

Het kabinet zal het komend najaar benutten voor een open discussie over het rapport met de directe spelers in het veld en met de wetenschappelijke wereld. Zo wordt eind oktober 2005 een congres over de toekomst van de ambtelijke status georganiseerd door de Stichting Albedaleerstoel.

Het streven is in december 2005 een kabinetsstandpunt gereed te hebben. In verband daarmee verzoek ik u advies uit te brengen vóór 15 november a.s..

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

J.W. Remkes

Buitengewoon normaal

Rapport van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel'

Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr. 6

Inhoud

Samenvatting 5

1 Inleiding 9
1.1 Opdracht werkgroep 9
1.2 Normalisatie overheidspersoneel 9
1.3 Achtergrond 'status aparte' 9
1.4 Van een staatsrechtelijke naar een arbeidsrechtelijke benadering 10
1.5 Sectoren met overheidspersoneel 11
1.6 Normalisatieproces gestagneerd? 12

2 Resterende verschillen tussen overheid en sector bedrijven 15
2.1 Formele verschillen 15
2.1.1 Publiekrechtelijke aanstelling en ontslag 15
2.1.2 Publiekrechtelijke rechtsbescherming 16
2.1.3 Publiekrechtelijke regeling van arbeidsvoorwaarden(overleg) 16
2.2 Enkele materiële verschillen 17
2.2.1 Bovenwettelijke socialezekerheidsuitkeringen 18
2.2.2 Functioneel leeftijdsontslag 19
2.2.3 Ziektekosten 19
2.3 Overige verschillen 19
2.3.1 Voorbeeldrol van de overheidswerkgever 20
2.3.2 Sturing via budgetmechanisme versus prijsmechanisme 20
2.3.3 Eigenrisicodragerschap WW 20
2.3.4 Pensioenoverleg ABP 21
2.3.5 Lidmaatschap SER en STAR 21
2.3.6 Opbouw loongebouw 22

3 Voor- en nadelen bij volledige normalisatie van de ambtelijke rechtspositie 25
3.1 Formele verschillen 25
3.1.1 Publiekrechtelijke aanstelling en ontslag 25
3.1.2 Publiekrechtelijke rechtsbescherming 26
3.1.3 Publiekrechtelijke regeling van arbeidsvoorwaarden(overleg) 26
3.2 Enkele materiële verschillen 27
3.2.1 Bovenwettelijke werkloosheidsuitkeringen 27
3.2.2 Functioneel leeftijdsontslag 28
3.2.3 Ziektekosten 28
3.3 Overige verschillen 28
3.3.1 Voorbeeldrol van de overheidswerkgever 28
3.3.2 Budgetmechanisme versus prijsmechanisme 28
3.3.3 Eigenrisicodragerschap WW 29
3.3.4 Pensioenoverleg ABP 29
3.3.5 Lidmaatschap SER en STAR 31
3.3.6 Opbouw loongebouw 31

4 Beleidsopties 33
4.1 Volledige normalisatie 33

4.2 Handhaven status quo met aanpassingen 36

Bijlage I: Taakopdracht IBO Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel 39

Bijlage II: Afkortingen 43

Bijlage III: Literatuur 44

Bijlage IV: Samenstelling werkgroep 45

Samenvatting 5

1 Inleiding 9
1.1 Opdracht werkgroep 9
1.2 Normalisatie overheidspersoneel 9
1.3 Achtergrond 'status aparte' 9
1.4 Van een staatsrechtelijke naar een arbeidsrechtelijke benadering 10
1.5 Sectoren met overheidspersoneel 11
1.6 Normalisatieproces gestagneerd? 12

2 Resterende verschillen tussen overheid en sector bedrijven 15
2.1 Formele verschillen 15
2.2 Enkele materiële verschillen 17
2.3 Overige verschillen 19

3 Voor- en nadelen bij volledige normalisatie van de ambtelijke rechtspositie 25
3.1 Formele verschillen 25
3.2 Enkele materiële verschillen 27
3.3 Overige verschillen 28

4 Beleidsopties 33
4.1 Volledige normalisatie 33
4.2 Handhaven status quo met aanpassingen 36

Bijlage I: Taakopdracht IBO Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel 39

Bijlage II: Afkortingen 43

Bijlage III: Literatuur 44

Bijlage IV: Samenstelling werkgroep 45

Samenvatting

Hoofdstuk 1

Bij de overheid en in het publiek gefinancierde onderwijs werken bijna 1 miljoen mensen. Op dit moment heeft het meeste personeel in de onderwijssectoren al een gewone arbeidsovereenkomst, net als werknemers in bedrijven. De overgrote meerderheid van het overheidspersoneel heeft daarentegen de status van ambtenaar. Bovendien wijkt het stelsel van arbeidsvoorwaarden en –verhoudingen bij de overheid af van dat in de sector bedrijven. Is dit onderscheid nog wel van deze tijd? Die vraag prangt, omdat rechtspositie en arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid vanaf de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw meer en meer met die in de sector bedrijven in overeenstemming zijn gebracht. Is niet het moment gekomen om de laatste stap te zetten en afscheid te nemen van de aparte rechtspositie voor ambtenaren? In opdracht van het kabinet heeft een werkgroep voor- en nadelen in kaart gebracht van een volledige 'normalisatie' van de rechtspositie van het overheidspersoneel. Onderdeel van de exercitie vormde een onderzoek naar bovenwettelijke aanspraken op sociale zekerheid. In dit rapport brengt de werkgroep verslag uit.

Hoofdstuk 2

Dit hoofdstuk behandelt de bestaande verschillen in de rechtspositie van ambtenaren en die van werknemers in bedrijven, evenals verschillen in arbeidsverhoudingen.
In drie opzichten is de formele positie van ambtenaren anders (2.1):

- ambtenaren worden door hun overheidswerkgever eenzijdig aangesteld en hun ontslagbescherming is op andere leest geschoeid;
- conflicten tussen overheidswerkgevers en individuele ambtenaren worden voorgelegd aan de bestuursrechter ('ambtenarenrechter'); en
- arbeidsvoorwaarden en het overleg daarover zijn publiekrechtelijk geregeld.

Verder is sprake van enkele materiële verschillen, o.a. bij (2.2):

- de bovenwettelijke socialezekerheidsuitkeringen;
- het functioneel leeftijdsontslag; en
- de verzekering tegen ziektekosten.

Overige verschillen houden verband met de positie van werkgevers in de sectoren overheid en bedrijven (2.3):

- de overheid ambieert als werkgever soms een voorbeeldrol;
- overheidsinstellingen worden aangestuurd via het budgetmechanisme, bedrijven hebben te maken met het prijsmechanisme;
- de overheid is eigenrisicodrager voor de Werkloosheidswet;
- het pensioenoverleg met het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) kent een eigen wettelijke regeling;
- overheidswerkgevers zijn niet vertegenwoordigd in de Sociaal-Economische Raad (SER) en in de Stichting van de Arbeid (STAR);

- het loongebouw bij de overheid is relatief plat en weinig flexibel.

Hoofdstuk 3

Hoofdstuk 3 onderzoekt voor- en nadelen bij afschaffing van de ambtelijke rechtspositie. Verdergaande 'normalisatie' was daarbij voor de werkgroep het uitgangspunt (zie de taakopdracht in bijlage 1).

3.1 Formele verschillen

- Afschaffing van de eenzijdige aanstelling als ambtenaar heeft als voordelen dat voor alle werknemers één rechtssysteem ontstaat (gelijkheid, transparantie) en dat zij de mobiliteit (overheidssectoren, ZBO's, bedrijven) kan bevorderen. De afschaffing van afzonderlijk ambtenarenrecht draagt verder bij aan de gewenste vermindering van het aantal regels.
- Het vervallen van de afzonderlijke rechtsgang naar de 'ambtenarenrechter' levert eveneens voordelen op in de sfeer van uniformiteit, gelijke uitgangspositie, transparantie en deregulering. Toetsing van ontslag aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dan wel de redelijkheid en billijkheid/algemene beginselen van behoorlijk werkgeverschap is ook bij de burgerlijke rechter in goede handen.
- Na de overstap op het arbeidsovereenkomstenrecht vervallen voor overheidswerkgevers de beperkingen door het bestaande overeenstemmingsvereiste (op dit moment moet een meerderheid van de ambtenarencentrales instemmen met wijziging van de arbeidsvoorwaarden). Ambtelijke rechtspositieregelingen kunnen vervallen. Het Burgerlijk Wetboek en echte CAO's komen hiervoor in de plaats. Om desgewenst de coördinatie tussen overheidswerkgevers bij onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden te bewerkstelligen, zijn enkele aanvullende maatregelen te overwegen. Zo kunnen aan de kant van de overheid werkgeversverenigingen worden opgericht om de CAO-onderhandelingen te voeren en zijn nadere afspraken gewenst om te bereiken dat het ministerssalaris het 'dak' van het loongebouw gaat vormen.

3.2 Materiële verschillen

- De verschillen in bovenwettelijke aanspraken van werknemers bij de overheid en in bedrijven zijn bij kortdurende en langdurige arbeidsongeschiktheid gering. Daarom heeft de werkgroep besloten de bedoelde verschillen niet verder te analyseren. Door gebrek aan voldoende betrouwbare gegevens was de werkgroep niet in staat de bovenwettelijke aanspraken bij werkloosheid voor werknemers bij de overheid en in bedrijven te kwantificeren en te vergelijken. Afschaffing van de ambtelijke status hoeft niet te leiden tot herziening van de bovenwettelijke aanspraken van het overheidspersoneel, mits de bewuste regelingen in de CAO worden verankerd.
- Werkgevers wensen t. komen tot afschaffing van het functioneel leeftijdsontslag. Deze kwestie – thans nog voorwerp van collectieve onderhandelingen – staat los van het al dan niet afschaffen van de ambtelijke status.
- Met ingang van 2006 bestaan tussen ambtenaren en werknemers in bedrijven niet langer verschillen bij de verzekering tegen ziektekosten, als uitvloeisel van de Zorgverzekeringswet.

3.3 Overige verschillen

- Afschaffing van de ambtelijke status verhindert niet dat de overheid als werkgever soms het goede voorbeeld geeft voor wat de overheid als beleidsmaker/wetgever wenst.
- Normalisatie van de rechtspositie staat los van de budgetfinanciering van de overheid.
- Afschaffing van de speciale rechtspositie voor overheidspersoneel leidt niet automatisch tot opheffing van het eigenrisicodragen voor de Werkloosheidswet.
- De overstap op het arbeidsovereenkomstenrecht heeft geen directe gevolgen voor het pensioenoverleg omdat de Wet Privatisering ABP (WPA) het begrip 'ambtenaar' niet kent. De huidige verschillen tussen de sector bedrijven en de overheid bij het pensioenoverleg kunnen worden weggenomen door de bepalingen hierover in de WPA in te trekken. Werkgevers en centrales bij de overheid kunnen zich dan net als in de sector bedrijven zelf organiseren. Wanneer het kabinet meer sturing wenst voor de kabinetssectoren, zou daarover in het kabinet een afspraak kunnen worden gemaakt. Sociale partners zouden daarnaast de vrijheid krijgen om zelf een uitvoerder te kiezen. Wettelijke rekenregels voor het uittreden uit een pensioenfonds ontbreken echter.
- Overheidswerkgevers zijn niet vertegenwoordigd in SER en STAR. Normalisatie van de rechtspositie van overheidswerknemers verandert in dit opzicht niet automatisch de positie van de overheidswerkgevers.
- Normalisatie kan voor wat meer flexibiliteit in het loongebouw zorgen, maar of meer differentiatie van salarissen ontstaat, is om verschillende redenen de vraag.

Hoofdstuk 4

In dit slothoofdstuk worden twee opties uitgewerkt.

4.1 Volledige normalisatie

In vergelijking met de bestaande situatie brengt volledige normalisatie de volgende verbeteringen:

- overheidswerknemers zijn voortaan daadwerkelijk betrokken bij de totstandkoming van hun arbeidsovereenkomst;
- voor alle werknemers in Nederland gaat één rechtssysteem gelden;
- hierdoor kan de arbeidsmobiliteit tussen de overheidssectoren, ZBO's en de sector bedrijven verbeteren;
- alle werknemers worden in beginsel gelijk behandeld;
- het arbeidsrecht en de arbeidsverhoudingen in Nederland worden overzichtelijker en transparanter;
- de regeldruk(te) vermindert.

De overstap op privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten heeft in het verleden in diverse onderwijssectoren niet tot problemen geleid. Zo'n stap hoeft in de sectoren Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen evenmin tot problemen te leiden. Behoud van de ambtelijke rechtspositie is niet noodzakelijk met het oog op de aard van de werkzaamheden die overheidswerknemers in deze sectoren uitvoeren. Regels met betrekking tot (beperking van) grondrechten en integriteit van overheidswerknemers kunnen bij normalisatie in afzonderlijke wetgeving worden vastgelegd. Dat geldt ook voor de regel dat politieambtenaren buiten diensttijd toch moeten optreden wanneer dat redelijkerwijs vereist is.

De positie van drie groepen overheidswerknemers vraagt bijzondere aandacht, te weten die van (1) defensiepersoneel, (2) leden van de rechterlijke macht (met rechtspraak

belast) en Hoge Colleges van Staat, en (3) benoemde politieke ambtsdragers. Alle bijzonderheden die samenhangen met het dienstverband van de militair, bezien vanuit de taken van de krijgsmacht, zullen bij afschaffing van de ambtelijke status (opnieuw) in afzonderlijke wetgeving moeten worden vastgelegd. Alsdan is de overstap naar de arbeidsovereenkomst ook voor militair personeel juridisch gezien goed mogelijk. De werkgroep concludeert dat uitsluitend leden van de groepen (2) en (3) van normalisatie moeten worden uitgezonderd.

Afschaffing van de ambtelijke aanstelling langs de hierboven geschetste lijnen vergt een aanzienlijke, maar eenmalige regelgevingsoperatie, waarbij ook een administratieve en technische omslag bij personeelsafdelingen moet worden gemaakt. Een schatting van de kosten die deze operatie met zich meebrengt, valt moeilijk te maken. De mogelijke immateriële kosten van de operatie vragen aandacht. Een deel van het overheidspersoneel hecht (sterk) aan de status van ambtenaar. Dat begrip wordt geassocieerd met trouw en dienstbaarheid aan de publieke zaak, ambtelijke ethiek (professionaliteit) en integriteit. Tegenover deze grotendeels eenmalige conversiekosten van uiteenlopende aard staan de eerder opgesomde voordelen van volledige normalisatie. Maar ook bij volledige normalisatie geldt dat de overheid een bijzondere werkgever blijft.

De werkgroep heeft zich ook op de situatie elders georiënteerd. In enkele Europese landen – met name Zweden en Italië – is de afzonderlijke positie van het overheidspersoneel grotendeels ontmanteld. In andere landen, bijvoorbeeld Duitsland, heeft een geringer deel van het overheidspersoneel de ambtenarenstatus.[1] Het staat vast dat Nederland met een eventueel besluit tot volledige normalisatie van de ambtelijke rechtspositie internationaal een in het oog lopende positie zou (gaan) innemen.

4.2 Handhaven status quo met aanpassingen

Bij de andere beleidsoptie wordt niet tot systeemwijziging besloten, maar worden wel enkele knelpunten aangepakt.

- Allereerst bestaat bij de overheidswerkgevers behoefte om het CAO-systeem van de sector bedrijven verder te adopteren op het punt van de looptijd van rechtpositionele aanspraken. Daartoe kunnen partijen besluiten de geldingsduur van de rechtspositionele regelingen zo nodig gelijk te schakelen met de looptijd van het arbeidsvoorwaardenakkoord.
- Daarnaast bestaat bij sommige overheidswerkgevers behoefte om het meerderheidsvereiste – bij de sector Rijk bijvoorbeeld moeten drie van de vier aangewezen ambtenarencentrales akkoord zijn – te doorbreken. Dit zou kunnen door de wettelijke mogelijkheid te creëren om in de overheidssectoren ook met één centrale van overheidspersoneel een arbeidsvoorwaardenakkoord te sluiten, dat vervolgens vertaald zal worden in het rechtspositiereglement dat alle betrokken ambtenaren bindt. Uiteraard dienen de centrales van overheidspersoneel nauw bij zo'n plan te worden betrokken.

[1] Zie voor informatie over de rechtspositie van ambtenaren in andere landen: Van Peijpe, T. (april 2005). *De overheid als bijzondere werkgever*, paragraaf 1.2. Vergelijking met andere landen in: (losbladige) Arbeidsrecht bij de overheid, april 2005, pag. A1110-8/10. Alphen aan den Rijn: Kluwer. Zie ook: www.cse-aibs.org.

1 Inleiding

1.1 Opdracht werkgroep

Het arbeidsvoorwaardenstelsel bij de overheid wijkt af van dat in de sector bedrijven. Dat is historisch verklaarbaar. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw is de rechtspositie van overheidspersoneel, waaronder de arbeidsvoorwaardenvorming in de overheidssectoren, meer en meer met die in de sector bedrijven in overeenstemming gebracht.

In opdracht van het kabinet (zie bijlage I) heeft een werkgroep de voor- en nadelen van volledige normalisatie van de rechtspositie van het overheidspersoneel in kaart gebracht. Op basis van de bevindingen van de werkgroep kan het kabinet besluiten of het wenselijk is het normalisatieproces verder door te zetten.

Dit hoofdstuk schept eerst klaarheid over wat met normalisatie wordt bedoeld (1.2). Het gaat in op de oorsprong en historie van de aparte rechtspositie van ambtenaren (1.3). Het beschrijft kort wat het normalisatieproces tot dusverre heeft opgeleverd (1.4) en om welke sectoren het precies gaat (1.5). De laatste paragraaf (1.6) laat de recente stagnatie in het normalisatieproces zien en stelt de vraag: hoe nu verder?

1.2 Normalisatie overheidspersoneel[2]

Volledige normalisatie van de rechtspositie van het overheidspersoneel betekent afschaffing van de eenzijdige ambtelijke aanstelling en het onder het Burgerlijk Wetboek (BW) brengen van het overheidspersoneel. Overheidswerknemers zullen dan werkzaam zijn op basis van een tweezijdige arbeidsovereenkomst. Hieruit volgt automatisch dat voortaan normale collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) zouden worden afgesloten op basis van de Wet op de CAO. De rechtsbescherming van het overheidspersoneel zal in dit model zijn opgedragen aan de burgerlijke rechter en niet langer aan de bestuursrechter ('ambtenarenrechter'). Volledige normalisatie houdt een structuurverandering in, waarbij het publiekrechtelijke ambtenarenrecht wordt vervangen door het (grotendeels) privaatrechtelijke arbeidsrecht.

Minder vérgaande vormen van normalisatie harmoniseren de (rechts)positie van overheidspersoneel en werknemers in de sector bedrijven in bepaalde opzichten. Dit gebeurt binnen het publiekrechtelijk vormgegeven model van het ambtenarenrecht, waarvan de eenzijdige ambtelijke aanstelling de kern uitmaakt. In de achter ons liggende periode heeft het streven naar normalisatie geleid tot diverse vormen van harmonisatie, onder andere op het terrein van de sociale zekerheid.

1.3 Achtergrond 'status aparte'

Vooral staatsrechtelijke overwegingen hebben in het verleden geleid tot de bijzondere status van ambtenaren. In de tijd dat het algemene arbeidsrecht nog nauwelijks was ontwikkeld, werd van staatsrechtelijke zijde gewezen op het belang van een goede

ambtelijke rechtspositie. Dit gebeurde met het oog op de gewenste onpartijdigheid van de overheid en de bescherming van arbeidsdienaren tegen politieke willekeur. Vanuit dezelfde benadering komt de gedachte dat uit het overheidsgezag voortvloeide dat de overheidswerknemer niet op voet van gelijkwaardigheid met de overheid kon contracteren en dat de figuur van de arbeidsovereenkomst daarom niet passend was. De Ambtenarenwet 1929 kwam tot stand, waarbij werd gekozen voor een afzonderlijke status voor ambtenaren. Artikel 1 van die wet omschrijft de ambtenaar als degene die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn.

Naarmate de arbeidsrechtelijke bescherming van werknemers in het algemeen toenam, boette het belang van een afzonderlijke ambtelijke rechtspositie aan betekenis in.[3] Met het vervallen van het strafrechtelijk stakingsverbod voor ambtenaren in 1980, dat samenhing met de ratificatie van het Europees Sociaal Handvest in datzelfde jaar, was een belangrijke belemmering voor de principiële arbeidsrechtelijke gelijkstelling van ambtenaren en werknemers in de sector bedrijven weggenomen.

1.4 Van een staatsrechtelijke naar een arbeidsrechtelijke benadering

En zo begon in de jaren tachtig van de vorige eeuw het proces om de arbeidsvoorwaarden en -verhoudingen bij de overheid steeds meer af te stemmen op wat gebruikelijk is in de sector bedrijven. In specifieke wetten werden steeds vaker normen opgenomen die nagenoeg gelijk waren voor de sector bedrijven en de overheid, bijvoorbeeld in de Arbeidsomstandighedenwet, de Algemene wet gelijke behandeling en de Arbeidstijdenwet. Dit is een logische ontwikkeling: thema's als arbeidsomstandigheden, arbeidstijden en gelijke behandeling hebben voor zowel overheidspersoneel als werknemers in de sector bedrijven dezelfde betekenis.

In 1995 is de Wet op de ondernemingsraden (WOR) ook voor de overheid ingevoerd, waardoor het medezeggenschapsrecht is geharmoniseerd met dat in de sector bedrijven.[4] Medezeggenschap bij de overheid moest zo volledig mogelijk aansluiten bij die in de sector bedrijven, tenzij de bijzondere positie van de overheid als werkgever een afwijking nodig maakte (als gevolg van het zogenaamde 'primaat van de politiek').

Binnen het uitgangspunt van normalisatie paste ook het streven om het ambtenarenpensioenfonds ABP te onttrekken aan de directe invloedssfeer van de Staat. Dat heeft geleid tot de Wet privatisering ABP, die op 1 januari 1996 in werking trad. Vanaf die datum bestaat de Stichting Pensioenfonds ABP, die als regulier bedrijfstakpensioenfonds onder de Pensioen- en spaarfondsenwet valt. Als gevolg van deze privatisering is het beheer van het fonds, met name de premiestelling en het beleggingsbeleid, in handen gekomen van een paritair ingesteld bestuur, waarover het kabinet geen rechtstreekse zeggenschap meer heeft. Van de in totaal zes door de sectorwerkgevers voor te dragen bestuurders draagt het kabinet er drie voor.

De normalisatiegedachte met betrekking tot de sociale zekerheid van ambtenaren betekent dat de werknemersverzekeringen ook voor ambtenaren zouden moeten gelden. In 1993 besloot de regering daarom tot de zgn. 'OOW-operatie', waardoor met de invoering van de Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen (OOW) de WAO (1998), de Werkloosheidswet (WW) en de Ziektewet (2001) van toepassing zijn verklaard op het overheidspersoneel. Bij de premieafdracht voor de wettelijke sociale verzekeringen was het bruto-nettotraject voor werknemers al eerder gelijkgetrokken: per 1 januari 1995 zijn - vooruitlopend op de normalisatieplannen - inhoudingen (pseudo-premies) bij de Ziektewet, de WAO en de WW voor het overheidspersoneel ingevoerd.

Het verschijnsel van de pseudo-premies bestaat nu nog uitsluitend voor de WW. Dit hangt samen met het eigenrisicodragerschap van overheidswerkgevers voor de WW (zie 2.3.3).

De normalisatie van de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming, met als mijlpalen de reeds genoemde ratificatie van het Europees Sociaal Handvest en het vervallen van het strafrechtelijk stakingsverbod van ambtenaren, heeft ertoe geleid dat arbeidsvoorwaarden bij de overheid niet langer – na overleg – eenzijdig worden opgelegd, maar tweezijdig totstandkomen op basis van het zgn. overeenstemmingsvereiste (1988). Hiermee is de collectieve arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid heel dicht komen te liggen bij die in de sector bedrijven en is de uitoefening van het recht op collectief onderhandelen gewaarborgd.

In het kielzog van normalisatie voltrok zich ook een proces van decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming. Dit is het gevolg geweest van een eind 1992 door minister van Binnenlandse Zaken Dales met de centrales van overheidspersoneel overeengekomen 'package deal', waarin normalisatie en decentralisatie in onderlinge samenhang zijn neergelegd. In 1993 werd het centrale overleg over de arbeidsvoorwaarden opgesplitst in acht sectoren. De gedachte is dat door deze decentralisatie iedere sectorwerkgever optimaal kan inspelen op de behoefte van de desbetreffende overheidssector en zodoende maatwerk kan leveren.

1.5 Sectoren met overheidspersoneel

Aan de aanvankelijk acht sectoren Rijk, onderwijs, defensie, politie, rechterlijke macht, gemeenten, provincies en waterschappen werden als gevolg van *doordecentralisatie* binnen de sector onderwijs toegevoegd: het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (BVE), het hoger beroepsonderwijs (HBO), het wetenschappelijk onderwijs (WO), de onderzoeksinstellingen en de academische ziekenhuizen. Daarnaast is de 'negende sector' van belang. Hij omvat de overheidsinstellingen die niet zijn aangesloten bij een van de genoemde sectorwerkgevers, verenigd in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO). Het gaat met name om de publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid. Personeel in dienst van bijvoorbeeld de Rijksdienst voor het Wegverkeer, het Kadaster of Staatsbosbeheer is niet werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst, maar is aangesteld als ambtenaar.

De onderwijssectoren verdienen afzonderlijk vermelding, omdat de situatie daar een divers beeld laat zien. Zo zijn de doorgedecentraliseerde sectoren BVE en HBO inmiddels zo goed als volledig privaatrechtelijk georganiseerd. De werknemers zijn in dienst op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht en de brancheorganisaties sluiten reguliere CAO's met de onderwijsvakbonden. Voorts is het bijzonder onderwijs van oudsher privaat en het openbaar onderwijs publiek georganiseerd. Dit betekent dat onderwijspersoneel in het bijzonder primair en voortgezet onderwijs eveneens in dienst is op basis van een arbeidsovereenkomst. Hun collega's in het openbaar onderwijs zijn daarentegen aangesteld als ambtenaar. Hetzelfde geldt voor de universiteiten. Daarvan zijn er elf openbaar en drie bijzonder. Hoewel de rechtspositie van een aanzienlijk deel van het onderwijspersoneel privaatrechtelijk is geregeld – of anders gezegd: volledig is genormaliseerd – worden de desbetreffende werkgevers in één adem genoemd met de overheidswerkgevers. In tabel 1 wordt de rechtspositie van de verschillende overheidssectoren in beeld gebracht.

Tabel 1: Aantal werknemers per sector en hun rechtspositie

Sector	Aantal werknemers[5]	% ambtelijke status	% werknemers BW
Rijk (excl. ZBO's)	125.393	100	0
Onderwijs (PO/VO)	279.713	30	70
Defensie	72.793	100	0
Politie	57.903	100	0
Rechterlijke macht	3.059	100	0
Gemeenten	197.523	100	0
Provincies	13.645	99	1
Waterschappen	10.490	99	1
BVE	56.186	0	100
HBO	33.993	1	99
WO	53.360	81	19
Onderzoeksinstellingen	3.100	45	55
Academische ziekenh.	53.760	74	26
TOTAAL	**960.918**		
Gewogen gemiddelde		**64**	**36**

Bron: Kenniscentrum Arbeidszaken Overheid (2004). *Kerngegevens Overheidspersoneel 2003.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1.6 Normalisatieproces gestagneerd?

In december 1998 bracht de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) advies uit aan de minister van Binnenlandse Zaken over de ambtelijke status.[6] Conclusie destijds: het 'natuurlijke' moment voor afschaffing van de ambtelijke status is nog niet aangebroken. De ROP vroeg zich af of de conversiekosten van de operatie zouden opwegen tegen de baten. Wel constateerde de ROP dat het zinvol is op de ingeslagen weg van geleidelijke normalisatie door te gaan. De verschillende elementen van normalisatie moesten ieder op hun eigen merites en effecten worden bezien, tegen de achtergrond dat de overheid een bijzondere werkgever is en blijft.

Het geleidelijke proces (harmonisatie) ging in de volgende jaren gestaag door maar de discussie over het daadwerkelijk afschaffen van de ambtelijke status luwde. Besloten werd de aandacht eerst te richten op het bijzondere karakter van de openbare dienst en daaruit voortvloeiende normen en waarden. Wetgeving met betrekking tot integriteit is het gevolg geweest.[7]

De fundamentele vraag naar de toekomst van de ambtelijke status hangt nog steeds boven de markt. Intussen is ook vanuit de Tweede Kamer verschillende keren gevraagd naar de rechtvaardiging van de speciale positie van het ambtenarenrecht. Anno 2005 lijkt het concept van een bijzonderlijke rechtspositie voor overheidspersoneel te zijn verouderd. Dit Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) is gestart om uit te zoeken wat de voor- en nadelen zijn van het afschaffen van de speciale ambtelijke rechtspositie. Daartoe verkent hoofdstuk 2 eerst de resterende verschillen tussen ambtenarenrecht en arbeidsrecht in de sector bedrijven.

[2] Het begrip normalisatie suggereert dat rechtspositie van werknemers en arbeidsvoorwaarden(overleg) in de sector bedrijven de norm zijn, waarvan de overheid in een aantal opzichten afwijkt. De werkgroep gaat niet van deze suggestie uit.

[3] Van Peijpe, T. (april 2005). *De overheid als bijzondere werkgever* (§2.1.1 Staatsrechtelijke argumenten, p. A1110-10/11). In: (losbladige) *Arbeidsrecht bij de overheid.* Kluwer, Alphen aan den Rijn.

[4] De onderwijssector is voor het overgrote deel uitgezonderd van de WOR. De Wet medezeggenschap onderwijs 1992 is toepasselijk voor basis, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs. Zie voor de overige onderwijsinstellingen (hoger onderwijs etc.) artikel 53 WOR. Een tweede belangrijke uitzondering die is neergelegd in artikel 53a WOR betreft de sector defensie. Deze sector kent een eigen Besluit Medezeggenschap Defensie, KB 17 juli 1999, Stb. 361. De rechterlijke macht was in eerste instantie ook uitgezonderd van de WOR vanwege de bijzondere staatsrechtelijke positie van met name de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren. Met ingang van 1 januari 2002 is hieraan een einde gekomen. Zie echter artikel 53b WOR dat een uitzondering maakt voor rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij de Hoge Raad.

[5] Betreft het aantal werkzame personen per sector, stand ultimo 2003.

[6] Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (1998). *Advies van de raad voor het overheidspersoneelsbeleid inzake de ambtelijke status.* Den Haag, 16 december 1998, nr. 17.

[7] Staatsblad 2003, 60. Zie voorts het Wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit. De Eerste Kamer bracht op 27 mei 2005 voorlopig verslag uit (Kamerstukken I, 29 436, nrs. A en B).

2 Resterende verschillen tussen overheid en sector bedrijven

2.1 Formele verschillen

In drie opzichten is de formele positie van ambtenaren anders:
- publiekrechtelijke aanstelling en ontslag van ambtenaren;
- publiekrechtelijke rechtsbescherming; en
- publiekrechtelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden.

2.1.1 Publiekrechtelijke aanstelling en ontslag

De arbeidsverhouding van de ambtenaar berust op een eenzijdige aanstelling door de overheid. De Ambtenarenwet bepaalt dat ambtenaar degene is die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn, met uitsluiting van degene met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten.[8] De ambtelijke dienstbetrekking heeft dus een andere grondslag dan een privaatrechtelijke dienstbetrekking, die berust op een arbeidsovereenkomst als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek.[9] Dit juridische verschil (eenzijdigheid versus tweezijdigheid) heeft echter nauwelijks praktisch belang, omdat uit de aanstelling als zodanig geen rechten en verplichtingen voor de ambtenaar voortvloeien, wanneer deze niet *zelf* met de aanstelling heeft *ingestemd*.

Voor ambtenaren zijn de rechten en plichten – behalve zeer beperkt in de Ambtenarenwet zelf – opgenomen in rechtspositiereglementen.[10] Voor rechterlijke ambtenaren is de rechtspositie (in hoofdzaak) geregeld in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en de daarop gebaseerde regelgeving. Voor de leden van de rechterlijke macht die belast zijn met rechtspraak en de procureur-generaal bij de Hoge Raad die bij Koninklijk Besluit voor het leven worden benoemd, vloeit dit voort uit de Grondwet.[11] Deze waarborgt de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht tegenover de uitvoerende macht. Voor werknemers zijn de belangrijkste aspecten van de arbeidsovereenkomst geregeld in het Burgerlijk Wetboek. De overige rechten en plichten (beloning, werktijden, etc.) liggen vast in CAO's en in individuele arbeidsovereenkomsten.

Het ambtenarenontslagrecht wijkt wezenlijk af van het privaatrechtelijke ontslagrecht.[12] De ontslagbescherming van ambtenaren is gedetailleerder geregeld, onder meer door een in beginsel uitputtende opsomming van de ontslaggronden. Het gevolg van de limitatieve opsomming is dat de overheidswerkgever expliciet een ontslaggrond moet kiezen. Dat maakt het gemakkelijker te controleren of een deugdelijke grond voor het ontslag bestaat. Een belangrijk verschil met de sector bedrijven is verder dat voor het ontslag van een ambtenaar geen voorafgaande toestemming nodig is van de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI). Het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 (BBA) sluit de werknemers bij een publiekrechtelijk lichaam namelijk uitdrukkelijk uit van deze preventieve ontslagtoetsing. Evenmin kent het ambtenarenontslagrecht de figuur van de rechterlijke ontbinding van de dienstbetrekking. Ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de kantonrechter op grond van het Burgerlijk Wetboek is zeer

in zwang in de sector bedrijven.[13] Hiermee wordt de gang naar de CWI vermeden, maar komt (vaak) wel de ontbindingsvergoeding op basis van de kantonrechtersformule om de hoek kijken.

Formeel gezien vormt het ambtenarenrecht geen barrière voor ontslag. De combinatie van een grotendeels gesloten ontslagsysteem met daarbij een vaak niet eenduidig overheidspersoneelsbeleid, leidt echter tot huiver voor ontslagprocedures bij het management. In combinatie met de duur van de ontslagprocedures laat het ambtenarenontslagrecht hierdoor in de praktijk een beeld zien dat *afwijkt* van de mogelijkheden die de wet biedt.[14] Mede hierdoor is de mythe ontstaan dat ambtenaren niet of nauwelijks kunnen worden ontslagen.

2.1.2 Publiekrechtelijke rechtsbescherming

Conflicten tussen overheidswerkgevers en individuele ambtenaren worden voorgelegd aan de bestuursrechter ('ambtenarenrechter'). De rechtsbescherming van werknemers in de sector bedrijven is daarentegen opgedragen aan de burgerlijke rechter.[15] De Algemene wet bestuursrecht (Awb) geeft de ambtenaar toegang tot een rechter die zich wat actiever opstelt dan de meer lijdelijke burgerlijke rechter. Bovendien is bij de bestuursrechter geen sprake van verplichte procesvertegenwoordiging (door een advocaat), wat de toegankelijkheid bevordert.[16] Tevens bestaat voor de ambtenaar slechts een beperkt risico veroordeeld te worden in de proceskosten van de andere partij. De werknemer uit de sector bedrijven die bijvoorbeeld tegen zijn ontslag wil opkomen, krijgt daarentegen te maken met een lijdelijke rechter en het risico tot veroordeling in de kosten. Met uitzondering van de rechtsgang naar de kantonrechter moet hij voorts rekening houden met verplichte procesvertegenwoordiging.

De ambtenarenrechter toetst niet alleen of bijvoorbeeld een ontslag in overeenstemming is met de desbetreffende bepalingen uit het toepasselijke rechtspositiereglement, maar ook of het ontslagbesluit de toets aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan doorstaan. In de literatuur wordt verdedigd dat vooral de laatste toetsing in combinatie met een niet-lijdelijke opstelling van de rechter de ambtenaar een betere rechtsbescherming biedt dan de werknemer in de sector bedrijven.[17] Overigens spelen in ambtenarenprocedures vaak ingewikkelde bevoegdheids- en ontvankelijkheidsvragen die in het burgerlijke arbeidsrecht onbekend zijn. Sommigen stellen dat al met al de ambtenaar sterker staat tegenover zijn werkgever dan zijn collega die bij een particuliere werkgever in dienst is. Anderen benadrukken dat met de omslachtiger ontslagprocedures bij de overheid vaak veel (kostbare) tijd en energie is gemoeid, zonder dat dit leidt tot betere materiële uitkomsten.[18]

2.1.3 Publiekrechtelijke regeling van arbeidsvoorwaarden(overleg)

De overheid is op grond van de Ambtenarenwet verplicht de rechtstoestand van ambtenaren te regelen. De Ambtenarenwet vindt zijn basis in de Grondwet, waarin is vastgelegd dat de wet de rechtspositie van de ambtenaar regelt.[19] De grondwetsbepaling eist overigens niet dat er een publiekrechtelijke status voor ambtenaren bestaat. De rechtspositie kan zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk van aard zijn.[20] De Ambtenarenwet draagt overheidswerkgevers op de materiële rechtspositie te regelen en geeft gedetailleerd aan om welke onderwerpen het gaat.[21]

Gevolg van de invoering van het overeenstemmingsvereiste (in 1988) is geweest dat regelingen waaraan individuele ambtenaren rechten of verplichtingen kunnen ontlenen slechts kunnen worden ingevoerd of gewijzigd, nadat daarover overeenstemming is

bereikt met een meerderheid van de organisaties van het overheidspersoneel. Het overeenstemmingsvereiste bevat wel kenmerken van het contractenstelsel, maar wijkt ook af van het collectief overleg in de sector bedrijven. Het arbeidsvoorwaardenoverleg in de sector bedrijven is gericht op het afsluiten van overeenkomsten, meestal in de vorm van CAO's.[22]

De verschillen tussen het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid en in de sector bedrijven komen in hoofdzaak op het volgende neer:[23]

- Het *formeel* eenzijdige karakter van het collectief overleg tegenover het tweezijdige karakter van de CAO. De introductie van het overeenstemmingsvereiste bracht wel een belangrijke verandering. Het collectief overleg heeft meer het karakter gekregen van onderhandelingen tussen gelijkwaardige partijen gericht op het bereiken van overeenstemming.
- De positie en bevoegdheden van de overlegpartners liggen bij de overheid vast in een publiekrechtelijke regeling. In de sector bedrijven bestaan geen vergelijkbare regelingen.[24] Het aanwijzen van de overlegpartners door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) biedt ook de mogelijkheid de overlegpartner aan werkgeverszijde aan te wijzen.[25] Meer algemeen zijn in het sectorenmodel sectorwerkgevers 'aangewezen' met het oog op verplichte coördinatie op sectorniveau.
- Als uitvloeisel van het overeenstemmingsvereiste dient een meerderheid van de vakorganisaties vóór te zijn, wil van overeenstemming sprake zijn. In de sector bedrijven bestaat de mogelijkheid dat de werkgever ook met een minderheid van de vakbonden of met één vakbond een CAO afsluit.
- De uitkomst van het overleg bij de overheid moet steeds worden omgezet in een besluit van de overheid tot een daarmee strokende aanpassing van de rechtspositieregeling. Dit heeft tot gevolg dat afspraken in het collectief overleg vaak een algemene formulering hebben en nog moeten worden vertaald in een rechtspositieregeling, waaraan ambtenaren rechten kunnen ontlenen. In de sector bedrijven kunnen rechten voor werknemers rechtstreeks uit de CAO voortvloeien.
- Ten aanzien van de tijdsduur van gemaakte afspraken vindt in de sector bedrijven CAO-overleg plaats op een moment dat de looptijd van een geldende CAO (bijna) is verstreken. Bij de overheid wordt wat is afgesproken met de vakorganisaties vertaald in een wijziging van het rechtspositiereglement, die doorgaans voor onbepaalde tijd geldt. De komst van het sectorenmodel heeft hierin in principe geen verandering gebracht. Bij het overleg worden wel vaak expliciet afspraken gemaakt die gekoppeld zijn aan een bepaalde tijdsduur, maar deze komen niet altijd terug in de geldingsduur van de gewijzigde rechtspositionele bepalingen.
- De onmogelijkheid om binnen het overeenstemmingsvereiste met één ambtenarencentrale tot een akkoord te komen, in combinatie met de ongelimiteerde geldingsduur van rechtspositionele bepalingen, begunstigt de onderhandelingspositie van de ambtenarencentrales. Het systeem nodigt uit tot blokvorming aan de zijde van de centrales.

2.2 Enkele materiële verschillen

Naast verschillen in de formele rechtspositie resteert een aantal materiële verschillen tussen de werknemers bij de overheid en in de sector bedrijven. Deze paragraaf behandelt enkele van die materiële verschillen. Zij liggen voornamelijk in de sfeer van:

- de bovenwettelijke socialezekerheidsuitkeringen;
- het functioneel leeftijdsontslag; en
- de ziektekosten.

2.2.1 Bovenwettelijke socialezekerheidsuitkeringen

Sinds de OOW-operatie[26] in 1993 zijn de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Werkloosheidswet (WW) en de Ziektewet niet langer uitsluitend van toepassing op werknemers in de sector bedrijven, maar ook op het overheidspersoneel (zie 1.4). Deze wettelijke regimes zijn dus voor alle werknemers gelijkgetrokken. Bij de *bovenwettelijke* socialezekerheidsafspraken bestaan nog altijd verschillen tussen overheidssectoren enerzijds en de sector bedrijven anderzijds.

a) Ziektewet en Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte

Uit onderzoek van de Universiteit van Tilburg[27] en van het NEI[28] blijkt dat de bovenwettelijke aanspraken bij de Ziektewet en de Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte (Wulbz) niet veel verschillen tussen de overheid en de sector bedrijven. In de peilperiode van beide onderzoeken kenden alle overheids-CAO's en het overgrote deel van de CAO's uit de sector bedrijven een aanvulling bij ziekte tot 100% van het laatst verdiende loon gedurende ten minste 52 weken. Bij de sector bedrijven betaalde de werkgever in een aantal gevallen minder, bijvoorbeeld aan werknemers met een tijdelijk contract.[29] Ook anno 2005 lijken de verschillen in aanspraken bij de overheid en de sector bedrijven betrekkelijk gering te zijn. In beide sectoren is sprake van een hoog beschermingsniveau (minimaal 170% van het laatst verdiende loon tijdens de eerste twee ziektejaren samen). Gezien de beperkte verschillen worden de Ziektewet en de Wulbz in dit onderzoek niet nader geanalyseerd.

b) WAO

Ook bij arbeidsongeschiktheid is er volgens de hierboven genoemde onderzoeken sprake van (nagenoeg) gelijke bovenwettelijke regelingen voor werknemers bij de overheid en in de sector bedrijven. Dit geldt voor zowel de vorm, de hoogte als de duur van de uitkering. In de peilperiode van beide onderzoeken was in alle overheidssectoren en in het grootste deel van de sector bedrijven sprake van aanvullingen op de WAO, hetzij als percentage, hetzij voor het inkomen boven het maximum dagloon (de zogenaamde excedent-regelingen). Eveneens was sprake van reparatie van het WAO-gat via het pensioenfonds of een aanvullende verzekeringspolis.[30] Ook bij de WAO lijken de verschillen in aanspraak anno 2005 betrekkelijk gering te zijn. In dit onderzoek worden ook deze verschillen daarom niet nader geanalyseerd.

c) WW

In aanvulling op de WW is sprake van verschillende typen regelingen bij de overheid en de sector bedrijven. Voor overheidswerknemers geldt in de regel het type van de periodieke, de WW-uitkering aanvullende of daarop aansluitende uitkering. Deze bovenwettelijke uitkeringen zijn gerelateerd aan de feitelijke duur van de werkloosheid en worden uitsluitend onder WW-conforme voorwaarden toegekend en voortgezet.[31]

In de sector bedrijven zullen bij faillissement doorgaans de middelen ontbreken voor enige aanvulling van de wettelijke werkloosheidsuitkering. Daar waar sprake is van aanvullingen (bijvoorbeeld bij reorganisaties, bedrijfswijzigingen, fusies en afvloeien van personeel) worden - anders dan bij de overheid - voornamelijk eenmalige ontslagvergoedingen per individueel geval toegekend (door de kantonrechter op basis van de zgn. kantonrechterformule of een door de werkgever en vakbonden

overeengekomen sociaal plan). In de sector bedrijven is die ontslagvergoeding in de regel niet afhankelijk van de feitelijke werkloosheidsduur en ook niet verbonden aan WW-conforme voorwaarden om voor toekenning en voortzetting in aanmerking te komen.[32] Het gaat om een door de rechter dan wel bij sociaal plan bepaalde schadevergoeding.[33]

WW-aanvullingsregelingen die vergelijkbaar zijn met overheidsregelingen komen in de sector bedrijven hoofdzakelijk voor in de gepremieerde en gesubsidieerde sector (G&G-sector) en bij bepaalde voormalige, inmiddels geprivatiseerde overheidsbedrijven, die wat arbeidsvoorwaarden betreft meer op de overheid dan op het bedrijfsleven zijn georiënteerd. Overigens komen bij de overheid in individuele gevallen ook wel ontslagvergoedingen voor naar analogie van de kantonrechtersformule.

De IBO-werkgroep heeft geprobeerd na te gaan in welke mate de uiteenlopende regelingen bij de overheid en in de sector bedrijven leiden tot verschillen in hoogte en duur bij de aanvullingen op de wettelijke werkloosheidsuitkering. De werkgroep is er echter niet in geslaagd een betrouwbare cijfermatige vergelijking te maken. Daarvoor bestaan diverse verklaringen. Ten eerste ontbreken gegevens over de praktijk bij de sector bedrijven: hoe vaak worden welke bovenwettelijke uitkeringen in feite toegekend. Bovendien zijn de gangbare systemen bij de overheid en in bedrijven moeilijk op één noemer te brengen. Daarom is - gegeven de beschikbare tijd - geen overzicht opgenomen van eventuele *materiële* verschillen bij de bovenwettelijke WW-regelingen.

2.2.2 Functioneel leeftijdsontslag

Voor een aantal vooral fysiek zware beroepen bestaat bij de overheid een ontslagleeftijd beneden de 65 jaar. Het gaat om functies c.q. beroepen waarvan wordt aangenomen dat men die in beginsel boven een bepaalde leeftijdsgrens niet meer naar behoren kan uitoefenen: militairen, politie, brandweer, verpleegkundigen, buschauffeurs en vuilnisophalers. De bestaande leeftijdsgrenzen variëren van 55 (brandweer) tot 60 jaar (politie, justitiële inrichtingen). Functioneel leeftijdsontslag (FLO) komt overigens ook in de sector bedrijven voor (o.a. verpleegkundigen, buschauffeurs en vuilnisophalers). Er kunnen opvallende verschillen bestaan met betrekking tot FLO binnen een en dezelfde beroepsgroep, die gekoppeld zijn aan de privaatrechtelijke of publiekrechtelijke werkgever bij wie de werknemer in dienst is, zoals bij het ambulancevervoer. Met betrekking tot militairen voorziet de Uitkeringswet gewezen militairen (UKW) in een financiële overbrugging van de periode tussen de ontslagleeftijd en de pensioenleeftijd.

2.2.3 Ziektekosten

Een verschil tussen de overheid en de sector bedrijven is dat het overheidspersoneel niet onder de Ziekenfondswet valt. Hierdoor kunnen ambtenaren zich alleen particulier verzekeren of vallen zij onder specifieke regelingen voor ambtenaren. Net als in de sector bedrijven geven overheidswerkgevers een vergoeding aan particulier verzekerden voor de premies die zij betalen.[34] Met de komst van de Zorgverzekeringswet in 2006 zal de Ziekenfondswet worden ingetrokken. Vanaf dan is de wijze waarop ambtenaren en werknemers in de sector bedrijven zich voor ziektekosten verzekeren gelijk.[35]

2.3 Overige verschillen

Naast de formele en materiële verschillen zijn er nog overige verschillen die betrekking hebben op of het gevolg zijn van de positie van de werkgevers in beide sectoren. Deze verschillen betreffen voornamelijk:

- de voorbeeldrol van de overheidswerkgever;
- de sturing via budgetmechanisme versus prijsmechanisme;
- het eigenrisicodragerschap WW;
- het pensioenoverleg ABP;
- het lidmaatschap van de SER en de STAR; en
- de opbouw van het loongebouw.

2.3.1 Voorbeeldrol van de overheidswerkgever

In het arbeidsvoorwaardenproces heeft de overheid een dubbele rol. Als onderdeel van de *wetgevende macht* stelt de regering wetten op die invloed kunnen hebben op de arbeidsvoorwaarden van werknemers. Met het oog op sociaal-economisch beleid formuleert zij geregeld doelstellingen voor de maximaal aanvaardbaar geachte ontwikkeling van de arbeidskosten. De voor 2004 en 2005 afgekondigde 'nullijn' voor de loonontwikkeling is hiervan een voorbeeld.

Naast *wetgever en beleidsbepaler* is het kabinet tevens *werkgever* voor een deel van de overheidssectoren (de kabinetssectoren). Dit betekent dat de betrokken leden van het kabinet als werkgever onderhandelen aan de verschillende CAO-tafels. Daarbij moet de overheid als werkgever het goede voorbeeld geven voor wat de overheid als wetgever en beleidsbepaler graag wil. Van de overheidswerkgevers in de niet-kabinetssectoren wordt eenzelfde opstelling verwacht. Een verschil met de sector bedrijven kan daarom zijn dat overheidswerkgevers als gevolg van de gewenste voorbeeldwerking terughoudender zijn bij de aanpassing van de arbeidsvoorwaarden voor het eigen personeel.

2.3.2 Sturing via budgetmechanisme versus prijsmechanisme

Een verschil tussen de overheid en de sector bedrijven is verder dat de overheid werkt met een vastgesteld budget[36] en niet failliet kan gaan. Bedrijven zijn afhankelijk van de markt en leggen soms het loodje. Hierdoor verschillen de prikkels voor deelnemers aan het arbeidsvoorwaardenoverleg in overheidssectoren en bedrijven. Zo nemen werknemers in bedrijven soms genoegen met een versobering van (secundaire) arbeidsvoorwaarden onder de dreiging van massa-ontslagen. Ambtenarencentrales kunnen zich harder opstellen, omdat het voortbestaan van de organisatie ook bij ruimhartige uitkomsten geen gevaar loopt. Bij een gegeven budget moet het wel uit de lengte of de breedte komen: een 'bovenmatige' arbeidskostenontwikkeling gaat dan ten koste van de kwaliteit van de geleverde diensten of van de omvang van de personeelsformatie (wat in combinatie met moeilijke ontslagprocedures en vacaturestops weer kan leiden tot een onevenwichtig samengesteld personeelsbestand).

2.3.3 Eigenrisicodragerschap WW

In 1995 is het bruto-netto-traject bij de premieafdracht voor de wettelijke sociale verzekeringen gelijkgetrokken. Op het gebied van de *financiering* van de werkloosheidslasten is een verschil blijven bestaan tussen de overheid en de sector bedrijven. Dit betreft het eigenrisicodragerschap van de overheid bij het WW-risico: overheidswerkgevers financieren de uitkering aan werkloos geworden werknemers ten laste van hun eigen budget. Anders dan werkgevers in de sector bedrijven dragen zij geen premies af aan de WW-fondsen. Hierdoor worden de WW-risico's bij de overheid niet met andere werkgevers verevend. De verschillen als gevolg van een afwijkend financieringssysteem voor de overheid ten opzichte van het systeem in de sector

bedrijven zijn overigens reeds verkleind door de invoering van de pseudo-premie WW (zie ook 1.4). De pseudo-premie WW maakt het bruto/netto-traject voor de overheidswerknemer gelijk aan het bruto/netto-traject van werknemers in de sector bedrijven.[37]

2.3.4 Pensioenoverleg ABP

Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) is sinds de privatisering in 1996 een pensioenfonds op privaatrechtelijke basis. De pensioenen van overheids- en onderwijspersoneel worden sindsdien niet langer eenzijdig bij wet opgelegd, maar zijn vastgelegd in een overeenkomst tussen sociale partners. In afwijking van het overlegmodel voor de overige arbeidsvoorwaarden bij de overheidssectoren, wordt over pensioenen bijna uitsluitend bovensectoraal onderhandeld (d.w.z. op centraal niveau).

In de sector bedrijven bepalen sociale partners in de bedrijfstakken en ondernemingen in beginsel zelf wie over de arbeidsvoorwaarden, inclusief de arbeidsvoorwaarde pensioen, onderhandelt. Bij de overheid is dit wettelijk geregeld. De vaststelling van de materiële pensioenaanspraken bij de overheid vindt plaats in de Pensioenkamer, een overlegorgaan binnen de Raad voor het Overheidspersoneel (ROP). In de Pensioenkamer wordt overlegd tussen de in de Wet privatisering ABP (WPA) genoemde sectorwerkgevers (verenigd in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO))[38] en de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO). De wet wijst dus aan welke partijen voor de overheidssectoren bevoegd zijn een overeenkomst inzake de pensioenen te sluiten.

Het voor de overheid wettelijk vastgelegde overlegmodel kent enkele belangrijke verschillen met de gang van zaken in de sector bedrijven. Deze verschillen vloeien voort uit de WPA, die van toepassing is op de overheidssectoren, en de Wet BPF 2000 (Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000), die geldt voor de sector bedrijven.

- De WPA bepaalt (wettelijk) welke werkgevers en welke centrales het pensioenoverleg voeren. In de sector bedrijven bepalen sociale partners zelf met wie zij een pensioenovereenkomst sluiten.[39]
- De WPA bepaalt dat de overheidswerknemers verplicht zijn deel te nemen in het pensioenfonds ABP. Voor pensioenregelingen in de sector bedrijven staat het sociale partners vrij een uitvoerder te kiezen (pensioenfonds of verzekeraar).[40]

2.3.5 Lidmaatschap SER en STAR

Werkgevers in de sector bedrijven hebben via hun vertegenwoordigers die lid zijn van de SER (Sociaal-Economische Raad) en de STAR (Stichting van de Arbeid) de mogelijkheid het kabinetsbeleid via overleg en advisering te beïnvloeden. Overheidswerkgevers zijn daarentegen niet vertegenwoordigd in de SER en de STAR.[41] Zij stemmen hun beleid onderling af binnen het VSO, dat onlangs gegoten is in de vorm van een stichting. Voor het overleg tussen de centrales van overheidspersoneel en de sectorwerkgevers is destijds de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) in het leven geroepen. Raadpleging van de ROP vindt echter alleen plaats voor regelingen die specifiek betrekking hebben op overheids- en onderwijspersoneel.[42]

2.3.6 Opbouw loongebouw

Het loongebouw in de overheidssectoren is opgebouwd volgens een vast stramien dat in het algemeen weinig ruimte laat voor flexibiliteit. Bij de vaststelling van salarissen wordt een schalenmethodiek gebruikt volgens welke een ambtenaar 'ingeschaald' kan worden op basis van het toepasselijke bezoldigingsbesluit. Het loongebouw in de sector bedrijven ligt weliswaar ook vast in talloze CAO's, maar het overgrote deel van de *bedrijfstak*-CAO's bevat bepalingen waarvan ten gunste van de werknemer kan worden afgeweken (minimumbepalingen). Daarnaast valt niet iedereen in de sector bedrijven onder een CAO en komt het veel voor dat de CAO het hoger personeel van haar werkingssfeer uitsluit. Vooral het hogere kader bij de overheid verdient blijkens pakketonderzoek minder dan vergelijkbare functionarissen in het bedrijfsleven.[43] Dat het ambtelijke loongebouw in iedere sector voor alle ambtenaren is opgebouwd volgens een strakke lijn met minder mogelijkheden om af te wijken, is een opvallend verschil met de sector bedrijven die een aanzienlijk flexibeler loongebouw laat zien.

---

[8] Artikel 1, eerste en derde lid van de Ambtenarenwet. Vgl. de Militaire Ambtenarenwet 1931; artikel 1, eerste lid luidt: 'Militaire ambtenaren zijn zij, die zijn aangesteld in militaire openbare dienst om bij de zeemacht, de landmacht of de luchtmacht werkzaam te zijn'. Lid 2 luidt: 'Onder militaire ambtenaren begrijpt deze wet mede het reserve-personeel van de zeemacht, de landmacht en de luchtmacht hetwelk niet valt onder het voorgaande lid'.

[9] Artikel 7:610 BW.

[10] Op basis van de Ambtenarenwet. Voor militaire ambtenaren gaat het om de Militaire Ambtenarenwet 1931 en het daarop gebaseerde Algemeen militair ambtenarenreglement (AMAR). Voor politieambtenaren gaat het om de Ambtenarenwet juncto artikel 50 van de Politiewet 1993 en het daarop gebaseerde Besluit algemene rechtspositie politie (BARP).

[11] Artikel 117 Grondwet.

[12] De opgenomen beschrijving van het ambtenaren- en het privaatrechtelijke ontslagrecht behandelt slechts de belangrijkste verschillen.

[13] Artikel 7:685 BW.

[14] Sprengers, L.C.J. (1998). De wet op de ondernemingsraden bij de overheid; op weg naar één arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers? Amsterdam, proefschrift p. 44. Zie voorts Van Peijpe, T. (april 2005). De overheid als bijzondere werkgever. In: (losbladige). Arbeidsrecht bij de overheid (§3.1.1 Aanstelling en ontslag), p. A1110- 14/15. Kluwer: Alphen aan den Rijn.

[15] Meer precies is de individuele rechtsbescherming van ambtenaren opgedragen aan de sector bestuursrecht van de rechtbank en in hoger beroep aan de Centrale Raad van Beroep, tegenover de sector kanton van de rechtbank, gerechtshof en Hoge Raad in de sector bedrijven. Voor de rechterlijke ambtenaren is alleen beroep op de Centrale Raad van Beroep mogelijk.

[16] De rechtsgang naar de kantonrechter kent overigens ook geen verplichte procesvertegenwoordiging.

[17] Riphagen, J. (2005). In: Inleiding Nederlands ambtenarenrecht, Verhulp, E. (red.). Hoofdstuk Rechtsbescherming p. 187 e.v. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

[18] Verhulp, E. (2005). In: Inleiding Nederlands Ambtenarenrecht, hoofdstuk Inleiding, p. 30. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

[19] Artikel 109 Grondwet. Ten aanzien van de rechterlijke macht wordt nogmaals verwezen naar artikel 117 van de Grondwet. Dit artikel is voor de voor het leven benoemde leden van de rechterlijke macht nader uitgewerkt in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren die daarnaast ter uitwerking van artikel 109 van de Grondwet regels geeft voor andere rechterlijke ambtenaren (staande magistratuur en gerechtsauditeurs).

[20] Ook overheidspersoneel dat werkzaam is op basis van een arbeidsovereenkomst, kan door de wetgever tot de ambtenaren worden gerekend.

[21] Artikel 125 Ambtenarenwet.

[22] Een CAO is een overeenkomst aangegaan door een of meer werkgevers of een of meer werkgeversverenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en een of meer werknemersverenigingen met volledige rechtsbevoegdheid, waarbij voornamelijk of uitsluitend arbeidsvoorwaarden worden geregeld, bij arbeidsovereenkomsten in acht te nemen. Zie artikel 1 Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst.

[23] Sprengers, L.C.J. (2005). In: Inleiding Nederlands Ambtenarenrecht, Verhulp, E. (red). Den Haag: Boom Juridische uitgevers, hoofdstuk collectief overleg en conflict, pp 247-253.

[24] Uit de rechtspraak met betrekking tot het toelaten tot het overleg blijkt echter dat ook in de sector bedrijven normen zijn ontwikkeld die de volledige onderhandelingsvrijheid van de overlegpartners enigszins kunnen inperken.

[25] Zie artikel 105, lid 2 ARAR.

[26] Overheidspersoneel onder werknemersverzekeringen.

[27] Boos, C. et. al. (2001). Sociale zekerheidsafspraken tussen werkgevers en werknemers. Tilburg/Den Haag: IVA-Tilburg.

[28] De Voogd, J. et. al. (2002). Bovenwettelijke regelingen in CAO's. Een inventarisatie in de marktsector. Rotterdam: ECORYS-NEI.

[29] De peilperiode van de in Boos et al. (2001) onderzochte CAO's betrof 31 december 1999 tot 1 mei 2000; de peilperiode van de in dit rapport onderzochte sociale plannen betrof 1 januari 1995 tot 1 mei 2000. De peilperiode van de in De Voogd et. al. (2002) onderzochte CAO's betrof de periode rond het jaar 2000.

[30] De WAO-uitkering voor volledig arbeidsongeschikten bestaat uit de loondervingsuitkering en de vervolguitkering. De loondervingsuitkering bedraagt bij een mate van arbeidsongeschiktheid van 80% of meer 70% van het laatste loon en duurt maximaal 6 jaar (leeftijdsafhankelijk). De vervolguitkering (na afloop van de loondervingsuitkering) bedraagt bij een mate van arbeidsongeschiktheid van 80% of meer 70% van het vervolgdagloon, dat qua hoogte tussen het laatste loon en het minimumloon in ligt (eveneens leeftijdafhankelijk). Deze daling van het uitkeringsbedrag in de tijd wordt het WAO-gat genoemd.

[31] Bij het ontbreken van recht op een WW-uitkering bestaat evenmin recht op een aanvullende uitkering, werken WW-sancties direct door in de bovenwettelijke uitkeringen en gelden dezelfde sollicitatie- en arbeidsverplichtingen als bij de WW.

[32] Wanneer een werknemer geen WW-uitkering heeft, kan wél een ontslagvergoeding worden gegeven.

[33] Bij de overheid kunnen periodieke uitkeringen gunstig zijn om fluctuaties op de begroting te beperken. Overheidswerknemers hebben de garantie dat hun werkgever niet failliet kan gaan, waarmee de uitbetaling van de periodieke uitkering is verzekerd. Bij de sector bedrijven worden in de regel afkoopsommen betaald, omdat anders voorzieningen getroffen zouden moeten worden om de periodieke uitkering bij eventueel faillissement te kunnen betalen.

[34] Voor de ambtenaren zijn hiervoor de zgn. publiekrechtelijke ziektekostenregelingen en de 'interim-regelingen' in het leven geroepen.

[35] Militair personeel is niet verzekeringsplichtig op grond van de Zorgverzekeringswet. Deze groep is aangewezen op de op hun militaire status toegesneden zorgverlening door of vanwege de militair geneeskundige diensten.

[36] Dat wordt vastgesteld op basis van arbeidsvoorwaardenbudgetten in de sector bedrijven.

[37] Met uitzondering van verschillen i.v.m. de verschillende ziektekostenstelsels.

[38] Daarnaast zijn er ook niet-overheidssectoren bij het ABP aangesloten: de zogenoemde B3-instellingen (geprivatiseerde overheidsinstellingen). Voorts zijn er nog vrijwillig aangeslotenen.

[39] Als de sociale partners in de marktsector voldoende representatief zijn, kunnen zij bij de minister van SZW het verzoek indienen om de afgesproken pensioenregeling ook te laten gelden voor alle werknemers/werkgevers in de bedrijfstak die niet bij het arbeidsvoorwaardenoverleg betrokken zijn (de zgn. verplichtstelling).

[40] Indien men een verplichtstelling in een bedrijfstak wenst, is er geen keuze en kan de pensioenregeling alleen worden uitgevoerd door een bedrijfstakpensioenfonds.

[41] De centrales van overheidspersoneel zijn daarentegen via hun overkoepelende centrales wel vertegenwoordigd in beide organen.

[42] Zie artikel 1 van de Regeling overleg Raad voor het Overheidspersoneel, Stb 1997, 31.

[43] Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001). De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit. Leiden: De Bink bv.

3 Voor- en nadelen bij volledige normalisatie van de ambtelijke rechtspositie

In dit hoofdstuk komen voor- en nadelen van het afschaffen van de aparte rechtspositie voor overheidspersoneel aan de orde.

3.1 Formele verschillen

3.1.1 Publiekrechtelijke aanstelling en ontslag

De afschaffing van de ambtelijke aanstelling kan worden gezien als de laatste stap naar een gelijkwaardige verhouding tussen werknemer en werkgever bij de overheid. De overheidswerknemer zal dan niet langer eenzijdig worden aangesteld, maar betrokken worden bij de totstandkoming van zijn arbeidsovereenkomst, waardoor de toestemming van beide partijen nodig is.

Afschaffing van de aanstelling en overgang naar het Burgerlijk Wetboek heeft het voordeel dat daarmee één rechtssysteem ontstaat voor personeel in dienst van de overheid en de sector bedrijven. De structuurverandering zal leiden tot meer uniformiteit en een gelijke uitgangspositie van alle werknemers in Nederland, maar ook tot een grotere overzichtelijkheid (transparantie) en meer mobiliteit (overheid-bedrijven). Bovendien hoeft bij algemene wetgevingstrajecten geen vertaalslag meer te worden gemaakt naar het ambtenarenrecht, wat voordelen oplevert in de sfeer van de deregulering. Het is logisch te streven naar een (zo veel mogelijk) uniform ontslagrecht. Er is immers geen reden het overheidspersoneel meer of minder rechtsbescherming te bieden dan werknemers in de sector bedrijven.

De overstap naar de arbeidsovereenkomst en het ontslagrecht van de sector bedrijven is een wijziging van het rechtssysteem die in beginsel niet zal leiden tot een wijziging in aantallen ontslagen ambtenaren. Of de transformatie van het systeem zal leiden tot een cultuuromslag bij overheidsmanagers (zie 2.1.1) laat zich lastig voorspellen.

Met het oog op o.a. de bescherming tegen eventuele 'politieke willekeur' is het niet strikt noodzakelijk om een gesloten stelsel van ontslaggronden te hebben. Het ontslagrecht in de sector bedrijven kent[44] een toetsing aan de redelijkheid en billijkheid die (in combinatie met een toetsing aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) voldoende bescherming biedt tegen mogelijke politiek willekeurig genomen besluiten.[45]

Indien de ambtelijke aanstelling zou worden afgeschaft en het arbeidsovereenkomstenrecht van toepassing wordt verklaard op ambtenaren, zal het ontslagrecht zoals dat is geregeld in het Burgerlijk Wetboek integraal van toepassing zijn. Om ervoor te zorgen dat ook de overheidswerkgever voor de opzegging van de arbeidsverhouding voorafgaande toestemming van de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) nodig heeft, zal het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA)

echter *expliciet* van toepassing moeten worden verklaard. Hierdoor zal de CWI via de preventieve ontslagtoets bemoeienis krijgen met het door de overheid gevoerde ontslagbeleid. Dat de overheid met betrekking tot ontslag haar eigen handelen zou gaan toetsen, werd tot nu toe niet als wenselijk gezien.

3.1.2 Publiekrechtelijke rechtsbescherming

Zodra sprake is van een overstap naar het Burgerlijk Wetboek, wordt de relatie tussen de overheidswerkgever en -werknemer beheerst door privaatrechtelijke rechtshandelingen. Dan is niet langer de bestuursrechter maar de burgerlijke rechter bevoegd om te oordelen in rechtsgeschillen met betrekking tot de rechtspositie. Als voordeel kan worden gezien dat de gehele arbeidsrechtspraak in handen komt van de burgerlijke rechter.

Het vervallen van de aparte rechtsgang naar de 'ambtenarenrechter' levert voordelen op in de sfeer van deregulering, uniformiteit, gelijke uitgangspositie en transparantie. De verplichting voor overheidswerkgevers om de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen blijft bestaan en de toetsing op dit punt zal ook bij de burgerlijke rechter in goede handen zijn.

3.1.3 Publiekrechtelijke regeling van arbeidsvoorwaarden(overleg)

Bij een volledige overstap naar het arbeidsovereenkomstenrecht zal op het (collectieve) vlak van het arbeidsvoorwaardenoverleg de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing zijn. De beperkingen die nu nog gelden ten aanzien van de contractsvrijheid vervallen. Die beperkingen zitten ingebakken in het overeenstemmingsvereiste. De manier waarop het overeenstemmingsvereiste is geregeld, wordt met name door overheidswerkgevers vaak gezien als een obstakel voor goed arbeidsvoorwaardenoverleg. In het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR)[46] is bijvoorbeeld geregeld dat het standpunt van de Sectorcommissie wordt bepaald bij meerderheid van stemmen. Dat wil zeggen dat drie van de vier ambtenarencentrales in moeten stemmen. Bij een twee-twee-situatie beslist de minister.

Het niet langer van toepassing zijn van het overeenstemmingsvereiste zal de flexibiliteit ten goede komen en blokvorming aan de zijde van de centrales de wind uit de zeilen kunnen nemen (zie ook 2.1.3). Het wordt dan voor overheidswerkgevers mogelijk met een minderheid van de overheidsvakbonden of slechts met een van de bonden een CAO af te sluiten. Door o.a. de werking van de Wet op de CAO en de Wet op het algemeen verbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten kan dan toch het gewenste resultaat worden behaald. En omdat een CAO niet altijd een verbetering van arbeidsvoorwaarden hoeft in te houden, zal een verstandige werkgever in de arbeidsovereenkomst een standaardbepaling opnemen dat op de arbeidsovereenkomst de CAO van toepassing is zoals die luidt *of in de toekomst zal luiden*. Dit is een zogenaamd eenzijdig wijzigingsbeding.

Wanneer dus in de praktijk het overleg door een of enkele vakbonden van overheidspersoneel zou worden opgeschort, hoeft dit andere partijen niet te weerhouden om toch een CAO af te sluiten. Zo zou een overheidswerkgever met een vakbond een noodzakelijk geachte versobering in de arbeidsvoorwaarden kunnen overeenkomen in een CAO. De afgesproken arbeidsvoorwaarden gelden dan voor de betrokken overheidswerknemers die lid zijn van deze vakbond (de zgn. 'gebonden' werknemers), maar kunnen via een eenzijdig wijzigingsbeding ook gelden voor de overige overheidswerknemers in dienst van de overheidswerkgever die partij is bij deze CAO. Wanneer het CAO-systeem onverkort in de openbare sector zou worden ingevoerd, is de

kans groter dat door werkgevers noodzakelijk geachte versoberingen succesvol overeengekomen worden. Hierbij moet overigens niet uit het oog worden verloren dat de afhakende vakbonden kunnen zorgen voor sociale onrust en acties, wat de keerzijde van de medaille kan zijn.

Als voordeel valt verder aan te wijzen dat reguliere CAO's niet hoeven te worden omgezet in regelgeving. Ambtelijke rechtspositiereglementen zoals het ARAR komen te vervallen. Een dergelijke forse reductie in de regelgeving levert een belangrijke bijdrage aan deregulering. Rechten en plichten zullen in beginsel rechtstreeks uit de CAO of door van toepassingverklaring in de arbeidsovereenkomst of door algemeen verbindendverklaring doorwerken in de individuele arbeidsovereenkomsten.

Rechten van overheidswerknemers berusten in het overeenkomstenmodel op CAO-afspraken, die bij expiratie weer ter discussie gesteld kunnen worden, en niet langer op wettelijke voorzieningen die in de praktijk veel moeilijker te veranderen zijn. Met wijzigingen in rechtspositiereglementen die doorgaans voor onbepaalde tijd gelden, hebben we in het overeenkomstenmodel niet langer te maken. Hierbij past wel de nuancering dat CAO's die 'aflopen' blijven 'nawerken' in bestaande arbeidsovereenkomsten totdat een nieuwe CAO totstandkomt of anders overeengekomen wordt. Duidelijk is in elk geval dat het reguliere CAO-systeem flexibeler is dan het publiekrechtelijke systeem van ambtelijke rechtspositiereglementen.

Impliceert de keuze voor het contractenmodel een verlies aan coördinatie (sturingsmogelijkheden) binnen de sectoren op het vlak van de arbeidsvoorwaardenvorming? Dit zou een ongewenst effect kunnen opleveren en daarom als een nadeel van het overeenkomstenmodel kunnen worden aangeduid. Het CAO-stelsel voorziet immers niet in de mogelijkheid om 'van bovenaf' vast te leggen wie partijen zijn bij het afsluiten van een CAO. De Wet op de CAO gaat uit van contractsvrijheid van partijen. Daarmee is het aan partijen om te onderhandelen met wie en waarover zij dat wensen. Om desgewenst de 'status quo' met betrekking tot de overlegpartners aan werkgeverszijde te handhaven, komen enkele aanvullende maatregelen in aanmerking. Deze komen aan de orde in hoofdstuk 4.

In zijn algemeenheid zal de bijzondere relatie met politieke beleidsmakers, voortvloeiend uit het budgetrecht en de politieke controle, ook binnen de kaders van het contractenmodel voldoende tot zijn recht kunnen komen.

3.2 Enkele materiële verschillen

3.2.1 Bovenwettelijke werkloosheidsuitkeringen

Doordat de overheid en de sector bedrijven verschillende ontslagvergoedingsregelingen toepassen (2.2.1 onder c), ligt ook de focus van de prikkelwerking anders.

In de sector bedrijven ervaart vooral de werk*nemer* een prikkel om zo snel mogelijk weer aan het werk te gaan. Hoe eerder het werk wordt hervat, des te meer hij van de ontslagvergoeding overhoudt. Daar staat tegenover dat een private werk*gever* weinig belang heeft bij reïntegratie van zijn werknemer, omdat hij de ontslagvergoeding feitelijk al als kosten heeft genomen en omdat bij de Werkloosheidswet (WW) sprake is van in hoge mate (sectoraal dan wel landelijk) verevende premies.

In de sector overheid ligt de prikkel daarentegen juist voornamelijk bij de werkgever, en minder bij de werknemer. De werk*gever* heeft - door het eigenrisicodragerschap - namelijk een direct financieel belang bij het zo snel mogelijk reïntegreren van de overheidswerknemer. De overheids*werknemer* wordt bij het systeem van periodieke uitkeringen primair geprikkeld door middel van WW-conforme verplichtingen en sancties.

Omdat het maken van een vergelijking van aanspraken tussen de sector bedrijven en de sector overheid niet haalbaar bleek, kan de werkgroep geen uitspraak doen over de effectiviteit van de prikkelwerking van beide uitkeringssystemen.

Een genormaliseerde rechtspositie hoeft niet te leiden tot andere ontslagvergoedings-regelingen bij de overheid. Wel zullen de bestaande bovenwettelijke regelingen op het moment van overgang naar het systeem van (collectieve) arbeidsovereenkomsten in CAO's (moeten) worden verankerd, waarbij (anticumulatie- of vergelijkbare) voorzieningen nodig zijn bij een eventuele samenloop met kantonrechtersvergoedingen ter zake van hetzelfde ontslag. Voor latere wijziging van deze CAO-regelingen is overeenstemming tussen CAO-partijen nodig is.

3.2.2 Functioneel leeftijdsontslag

Een genormaliseerde rechtspositie zal de problematiek die samenhangt met de wens van werkgevers om te komen tot afschaffing van het functioneel leeftijdsontslag (FLO) niet oplossen. Het onderwerp is thans nog voorwerp van collectieve onderhandelingen.

3.2.3 Ziektekosten

Met de komst van de Zorgverzekeringswet in 2006 bestaan geen verschillen meer in de wijze waarop ambtenaren en werknemers in de sector bedrijven zich voor ziektekosten verzekeren.[47] Gezien deze ontwikkelingen komt dit onderwerp in dit onderzoek niet meer aan de orde.

3.3 Overige verschillen

3.3.1 Voorbeeldrol van de overheidswerkgever

Wanneer de overheid als *werkgever* het goede voorbeeld wil geven voor wat de overheid als *wetgever* en beleidsbepaler wil, kan dit ten koste gaan van de arbeidsmarktpositie van de overheid. Normalisatie van de rechtspositie zal hierin geen verandering brengen. Ook bij een genormaliseerd arbeidsvoorwaardenoverleg zal het kabinet met de verschillende werkgeverspetten op het goede voorbeeld willen geven, opdat ook de sector bedrijven zich aan de door de overheid gewenste maatregelen houdt.

3.3.2 Budgetmechanisme versus prijsmechanisme

Werkgevers in de collectieve sector ontvangen een vergoeding voor hun arbeidsvoorwaardenontwikkeling die is gespiegeld aan de gemiddelde arbeidsvoorwaardenkosten in de sector bedrijven. Hiermee wordt beoogd de overheidssectoren zo veel mogelijk te kunnen laten concurreren op de arbeidsmarkt. Een nadeel voor de positie van de overheidswerkgevers is dat het kabinet en de medeoverheden bij een budget-gestuurd model kunnen bezuinigen op de financiële

ruimte voor arbeidsvoorwaarden. In dat geval is de overheidswerkgever immers minder goed in staat met het bedrijfsleven te concurreren op de arbeidsmarkt.

Een eventuele normalisatie van de rechtspositie zal hierin geen verandering brengen. Een overheidsorganisatie die geen productie levert op marktconforme voorwaarden zal altijd budget-gestuurd zijn. Zo is de rechtspositie van praktisch alle Zweedse overheidswerknemers weliswaar genormaliseerd, maar werkt men ook daar sinds 1994 met een zgn. referentiemodel dat de arbeidsvoorwaardenbudgetten voor de collectieve sector spiegelt aan de veronderstelde productiviteitsontwikkeling in de marktsector.[48]

3.3.3 Eigenrisicodragerschap WW

Het eigenrisicodragerschap heeft als nadeel dat de overheid vanuit bedrijfsvoeringsoogpunt minder flexibel om kan gaan met haar personeelsbeleid. Zo zal de overheidswerkgever bij een beslissing om iemand wel of niet in dienst te nemen mogelijk meewegen welke ontslagkosten voor zijn rekening komen bij beëindiging van de dienstbetrekking met die persoon. De overheidswerkgever betaalt immers de gehele WW-uitkering i.p.v. alleen de WW-premies. De hoge ontslagkosten bij de overheid, zeker ten aanzien van oudere werknemers, kunnen het aannemen van extern personeel belemmeren (interne vacaturevervulling) en het binnenhouden van mogelijk overtollig of minder productief personeel bevorderen. De verbetering van de arbeidsproductiviteit wordt hierdoor beperkt en een eventueel wenselijke vernieuwing of verjonging van het personeelsbestand van de overheid blijft uit.

Aan de andere kant heeft het eigenrisicodragerschap ook een aantal voordelen. Zo draagt de methodiek van 'de vervuiler betaalt' bij aan volumebeheersing. De werkloosheidslasten worden op deze wijze immers niet collectief verevend (zoals bij premieafdracht), maar drukken op de individuele werkgever. Andere voordelen van het eigenrisicodragerschap bij de overheid zijn dat zij als werkgever een relatief laag werkloosheidsrisico kent. Zo ontbreekt bij de overheid het faillissementsrisico. Ook ontslaat de overheid haar personeel in de regel minder snel. Ten slotte is een systeem van eigenrisicodragen relatief goedkoop door het ontbreken van premieopslagen.[49]

Het afschaffen van de speciale rechtspositie voor overheidspersoneel leidt echter niet automatisch tot opheffing van het eigenrisicodragerschap WW. De keuze voor het eigenrisicodragerschap WW staat in beginsel los van de keuze voor normalisatie van de rechtspositie. Dit blijkt ook uit de praktijk. Zo is het Hoger Beroepsonderwijs (HBO) bijna geheel overgegaan op het systeem van arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht, terwijl het wél eigenrisicodrager is voor het WW-risico.

3.3.4 Pensioenoverleg ABP

De overstap op het arbeidsovereenkomstenrecht zou geen directe gevolgen hebben voor het pensioenoverleg conform de Wet Privatisering ABP (WPA). De WPA ziet namelijk niet op 'ambtenaren', maar op 'overheidswerknemers'. Dit laatste begrip is ruim gedefinieerd. Zo ziet het niet alleen op ambtenaren die zijn aangesteld bij een publiekrechtelijk lichaam, maar ook op wie bij een publiekrechtelijk lichaam in dienst is via een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Ook werknemers bij privaatrechtelijke onderwijsinstellingen vallen onder het begrip overheidswerknemer in de WPA. Hetzelfde geldt voor werknemers bij zgn. B3-instellingen[50] en andere privaatrechtelijke instellingen die daartoe op grond van de WPA zijn aangewezen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Dit betekent dat normalisatie van de rechtspositie als zodanig de WPA niet raakt.

Om het pensioenoverleg bij de overheid te normaliseren is dus méér nodig dan het afschaffen van de ambtenarenstatus. In 2.3.4 zijn twee belangrijke verschillen in het wettelijk vastgelegde overlegmodel tussen de overheid (WPA) en de sector bedrijven (Wet BPF) beschreven.

- De WPA bepaalt (wettelijk) welke werkgevers en welke centrales het pensioenoverleg voeren. In de sector bedrijven bepalen sociale partners zelf met wie zij een pensioenovereenkomst sluiten.[51]
- De WPA bepaalt dat de overheidswerknemers verplicht zijn deel te nemen in het pensioenfonds ABP. Voor pensioenregelingen in de sector bedrijven staat het sociale partners vrij een uitvoerder te kiezen (pensioenfonds of verzekeraar).

Normalisatie valt te bereiken door (de bepalingen hierover in) de WPA in te trekken. Dit betekent het volgende:

- Werkgevers en centrales bij de overheid kunnen zich net als in de sector bedrijven zelf organiseren. De afzonderlijke werkgevers spreken dan voortaan zelf een pensioenregeling af, maar zij kunnen zich ook verenigen in een werkgeversvereniging die namens hen over een gezamenlijke pensioenregeling onderhandelt. Daarnaast kunnen sociale partners (mits zij voldoende representatief zijn) ook het instrument van de verplichtstelling hanteren.
- De overheidswerkgevers en representatieve sociale partners krijgen de vrijheid zelf een uitvoerder te kiezen (tenzij ze via de verplichtstelling aangesloten worden).

Wanneer het pensioenoverleg verder wordt genormaliseerd, moet de positie van de geprivatiseerde zogeheten B3-instellingen, die aangesloten zijn bij het ABP, nader worden bezien. De werknemers van deze private instellingen (die voortkomen uit privatisering of verzelfstandiging van overheidsorganisaties), worden nu bij wet door de minister van BZK als overheidswerknemers aangemerkt. Deze instellingen zijn daardoor aangesloten bij het pensioenoverleg bij ABP. Voorwaarde voor een aanwijzing door de minister van BZK is dat deze instelling voortkomt uit een overheidssector, dat werkgevers en werknemers van een dergelijke instelling gezamenlijk om een aanwijzing verzoeken en dat de sociale partners expliciet afspreken de arbeidsvoorwaarden van één van de overheidssectoren te volgen.[52]

In een genormaliseerd overleg past de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van BZK t.a.v. deze ondernemingen niet. Gesteld dat een overheidssector naar activiteit zou zijn af te bakenen (zoals dat in de sector bedrijven het geval is), dan is het de vraag of de overheidswerkgevers bij intrekking van de WPA aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zouden verzoeken de reikwijdte van de verplichtstelling uit te breiden tot deze private instellingen. Indien zij de sector minder ruim willen vormgeven dan nu het geval is, dan betekent dit dat deze private instellingen in beginsel het ABP zullen moeten verlaten. Ook bij de keuze van een andere pensioenuitvoerder door (deel)sectoren binnen de overheid, zullen zij het ABP verlaten. Er zijn echter geen wettelijke rekenregels voor het uittreden. De WPA bepaalt wel dat bij vertrek uit het ABP de pensioenaanspraken van slapers en gepensioneerden moeten worden meegenomen. Dit is een belemmerende voorwaarde die in de sector bedrijven niet geldt. Voor het overige hanteert het ABP, net als ieder ander pensioenfonds, eigen rekenregels. Het opstellen van objectief toepasbare, wettelijke rekenregels voor waardeoverdracht is in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw onderzocht, maar zulke regels zijn uiteindelijk niet tot stand gekomen.

In hoeverre impliceert verdergaande normalisatie van het pensioenoverleg minder coördinatie binnen de sectoren en verlies van sturingsmogelijkheden voor het kabinet bij de arbeidsvoorwaardenvorming? Pensioenoverleg zoals in de sector bedrijven voorziet

immers niet in de mogelijkheid 'van bovenaf' vast te leggen wie partijen zijn bij het afsluiten van een pensioenovereenkomst.

Een stap naar normalisatie van het pensioenoverleg valt op dezelfde manier vorm te geven als het 'gewone' CAO-overleg, wat betekent dat de niet-kabinetssectoren voor de arbeidsvoorwaarde pensioen meer zoals de sector bedrijven worden georganiseerd, terwijl de kabinetssectoren de nauwe band met het kabinetsbeleid houden. Zoals aangegeven in 3.1.3 is het mogelijk aan werkgeverszijde enkele aanvullende maatregelen te nemen (indien nodig wettelijk vastgelegd). Wanneer het kabinet meer sturing wenst voor de kabinetssectoren zou (waar nodig) een werkgeversvereniging kunnen worden opgericht. De minister van BZK kan deze werkgeversvereniging aanwijzen als de onderhandelaar namens de gezamenlijke werkgevers binnen deze sector. Bijvoorbeeld een werkgeversvereniging voor de sector politie om te voorkomen dat elke corpsbeheerder als afzonderlijke werkgever pensioenoverleg zou moeten voeren. Indien nodig kunnen ook andere (wettelijke of bestuurlijke) afspraken worden gemaakt om de coördinatie van de kabinetssectoren te verankeren. Een aanwijzing van de minister van BZK betekent dat bij de kabinetssectoren geen sprake is van volledige normalisatie in de zin van 'de situatie in de sector bedrijven'.

3.3.5 Lidmaatschap SER en STAR

Doordat de overheidswerkgevers niet vertegenwoordigd zijn in de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Stichting van de Arbeid (STAR), kunnen zij, in tegenstelling tot werkgevers in de sector bedrijven, het kabinetsbeleid niet via deze overleg- en adviesorganen beïnvloeden. Overheidssectoren kunnen invloed uitoefenen via advisering door de Raad voor het Overheidspersoneel (ROP) of – in het geval van de kabinetssectoren – door rechtstreeks de verantwoordelijke minister (die tevens de werkgever is) te benaderen. De ROP kampt echter met een 'ingebakken' probleem, doordat werkgevers uit de kabinetssectoren die lid zijn van dit adviesorgaan de rol van werkgever en die van wetgever niet altijd voldoende kunnen scheiden. Tegelijkertijd wordt door sommige overheidswerkgevers als probleem ervaren dat zij geen rol spelen bij SER-adviezen, en bij de totstandkoming van sociale akkoorden tussen STAR en kabinet. Dat verklaart de wens vanuit het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) om aansluiting te zoeken bij de SER en de STAR. Nog sterker dan binnen de ROP het geval is, blijft de positie van de kabinetssectoren hierbij delicaat, omdat de rollen van werkgever, beleidsbepaler en wetgever in de praktijk dicht tegen elkaar aan (kunnen) liggen. Kunnen kabinetssectoren als STAR-lid een sociaal akkoord sluiten met het kabinet en als SER-lid optreden als adviseur van het kabinet? Normalisatie van de rechtspositie van overheidswerknemers verandert in dit opzicht niet automatisch de positie van de overheidswerkgevers. Los daarvan is het duidelijk, dat de institutionele vorm waarin werkgevers en werknemers in de overheidssectoren samenwerken opnieuw moet worden doordacht.

3.3.6 Opbouw loongebouw

Door de betrekkelijk beperkte mogelijkheden om salarissen binnen het overheidsapparaat te differentiëren (in vergelijking met de sector bedrijven), kan de arbeidsmarktpositie van de overheid - zeker op wat langere termijn - in het gedrang komen. Dit geldt in elk geval voor gespecialiseerde beroepen die ook bij bedrijven gevraagd zijn. Normalisatie zou voor meer flexibilisering in het loongebouw kunnen zorgen. Of normalisatie ook in de praktijk zal leiden tot meer differentiatie van salarissen is de vraag. Door de vrees voor wildgroei in salarissen, die uit publieke middelen worden bekostigd, zullen ook in een genormaliseerde verhouding beheersingsmechanismen

kunnen ontstaan die leiden tot een (te) strak opgebouwd loongebouw bij de overheid. Daarnaast zal ook in een genormaliseerd systeem het salaris van de minister als hoogste politieke ambtsdrager het 'dak' vormen op het loongebouw bij de overheid en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met een eigen rechtspersoonlijkheid (de zogenaamde negende sector).

---

[44] Naast het algemeen opzeggingsverbod en de bijzondere opzeggingsverboden.

[45] Door de schakelbepaling van artikel 3:1 lid 2 Awb waarin is bepaald dat de afdelingen 3.2 tot en met 3.5 van de Awb van overeenkomstige toepassing zijn op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten, blijft de binding aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bestaan. Onder 'andere handelingen' valt namelijk onder meer het privaatrechtelijk handelen van de overheid.

[46] Artikel 105.

[47] Militair personeel uitgezonderd.

[48] Arbetsgivarverk (2001). Den arbetsgivar-politiska delegeringen inom staten. Stockholm: Elanders Novum AB.

[49] De afweging tussen deze voor- en nadelen van het eigenrisicodragerschap heeft plaatsgevonden bij de invoering van de WW voor overheidspersoneel per 2001.

[50] B3-instellingen zijn private lichamen die al vóór de privatisering van het ABP aangewezen waren door de minister van BZK als instelling waarvan het personeel als 'overheidswerknemer' wordt aangemerkt. Het gaat om geprivatiseerde overheidslichamen.

[51] Als de sociale partners in de sector bedrijven voldoende representatief zijn, kunnen zij bij de minister van SZW het verzoek indienen om de afgesproken pensioenregeling ook te laten gelden voor alle werknemers/werkgevers in de bedrijfstak die niet bij het arbeidsvoorwaardenoverleg betrokken zijn (de zgn. verplichtstelling).

[52] In het verleden zijn dergelijke instellingen tot het ABP toegelaten op grond van hun financiële verhouding tot de overheid. In de praktijk vertonen deze instellingen wat betreft de arbeidsvoorwaarden weinig verwantschap met de overheid.

4 Beleidsopties

De voorafgaande hoofdstukken beschreven de belangrijkste nog bestaande verschillen in de (rechts)positie van werknemers bij de overheid en werknemers in de sector bedrijven. Tevens zijn de voor- en nadelen van verdergaande normalisatie van de ambtelijke rechtspositie geschetst. In dit hoofdstuk worden tot slot twee beleidsopties uitgewerkt. Eerst de optie waarbij de rechtspositie van ambtenaren volledig wordt genormaliseerd. Daarna de optie waarbij met behoud van het bestaande kader wordt gezocht naar praktische verbeterpunten.

4.1 Volledige normalisatie

In vergelijking met de bestaande situatie brengt normalisatie de volgende verbeteringen:

- De overstap van een eenzijdige publiekrechtelijke aanstelling op een privaatrechtelijk arbeidscontract betrekt overheidswerknemers daadwerkelijk bij de totstandkoming van hun arbeidsovereenkomst.
- Voor alle werknemers in Nederland gaat één rechtssysteem gelden.
- Alle werknemers worden in beginsel gelijk behandeld.
- Het arbeidsrecht en de arbeidsverhoudingen in Nederland worden overzichtelijker en transparanter.
- Doordat één rechtssysteem gaat gelden, kan de arbeidsmobiliteit tussen de overheid en de sector bedrijven verbeteren.
- De regeldrukte vermindert, doordat zowel bij algemene wetgevingstrajecten als na de afsluiting van CAO's niet langer een vertaalslag naar het ambtenarenrecht hoeft te worden gemaakt.

Levert overgang van een publiekrechtelijke aanstelling naar een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst in de verschillende sectoren geen problemen op?

Het personeel in het bijzonder onderwijs is al van oudsher in dienst op basis van een arbeidsovereenkomst. In de afgelopen jaren zijn ook de doorgedecentraliseerde sectoren Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE) en Hoger Beroepsonderwijs (HBO) zo goed als volledig privaatrechtelijk georganiseerd. Momenteel is zo'n 70% van de werknemers in de onderwijssectoren in dienst op basis van een arbeidsovereenkomst. De (overgang naar een) tweezijdige arbeidsovereenkomst heeft in deze sectoren niet tot problemen geleid.

De overstap op privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten hoeft in de sectoren Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen evenmin tot problemen te leiden. Behoud van de ambtelijke rechtspositie is niet noodzakelijk met het oog op de aard van de werkzaamheden die overheidswerknemers in deze sectoren uitvoeren. De grens tussen 'typische' overheidswerkzaamheden en werkzaamheden die eveneens in de sector bedrijven (kunnen) worden uitgevoerd is bovendien diffuus. Verder is de behartiging van het algemeen belang zeker niet exclusief opgedragen aan de overheid. Regels met betrekking tot (beperking van) grondrechten en integriteit van overheidswerknemers kunnen bij normalisatie in afzonderlijke wetgeving worden vastgelegd. Door een

arbeidsovereenkomst bij de overheidswerkgever te ondertekenen, accepteren overheidswerknemers mede zulke bijzondere regels. Eventueel kunnen bijzondere bepalingen, die uitsluitend voor overheidswerknemers gelden, in het Burgerlijk Wetboek worden opgenomen.[53] Dat geldt in beginsel ook voor de sector politie.

De politie heeft tot taak het handhaven van de rechtsorde en - daarmee samenhangend - het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven. Voor deze taken is het noodzakelijk dat de politie aanwezig en bereikbaar is en dat de burgers vertrouwen in de politie stellen. Daarom ook kunnen politieambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak zich in hun vrije tijd niet beroepen op de omstandigheid 'niet in dienst te zijn', in die gevallen waarin hun optreden redelijkerwijze is vereist. Deze thans in de rechtspositie neergelegde bijzonderheid zal bij het verdwijnen van de ambtelijke status afzonderlijk moeten worden geregeld. Dan hoort een overstap naar de arbeidsovereenkomst tot de mogelijkheden.

De positie van drie groepen overheidswerknemers vraagt bijzondere aandacht, te weten die van 1) defensiepersoneel, 2) leden van de rechterlijke macht en Hoge Colleges van Staat, en 3) benoemde politieke ambtsdragers.

De positie van de sector defensie is in zoverre bijzonder, dat het personeel van de krijgsmacht kan worden ingezet voor de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede voor de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde. Deze taken brengen mee dat de krijgsmacht de personeelsinzet moet kunnen garanderen, zowel bij buitengewone omstandigheden (oorlog, oorlogsgevaar) als in 'volle vredestijd' voor allerhande operaties waartoe Nederland zich in internationaal verband heeft verplicht. Het personeel moet daarom ook zonder zijn instemming kunnen worden uitgezonden naar gebieden overal ter wereld. Alle bijzonderheden die samenhangen met het dienstverband van de militair, bezien vanuit de taken van de krijgsmacht, zullen bij afschaffing van de ambtelijke status (opnieuw) in afzonderlijke wetgeving moeten worden vastgelegd. Te noemen vallen o.a. bijzondere beperkingen van grondrechten, zoals een stakingsverbod in (dreigende) situaties waarin de inzet van personeel van de krijgsmacht aan de orde kan zijn, en de regeling van het militair tuchtrecht. Indien deze bijzonderheden - die samenhangen met de specifieke taak van defensiepersoneel - op een adequate manier afzonderlijk wettelijk worden geregeld, is de overstap naar de arbeidsovereenkomst ook voor militair personeel juridisch gezien goed mogelijk.

Bij de sector rechterlijke macht valt onderscheid te maken tussen enerzijds de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, en anderzijds de overige rechterlijke ambtenaren (openbaar ministerie, gerechtsauditeurs etc.). Het brengen van de laatstbedoelde groep rechterlijke ambtenaren onder het burgerlijk recht hoeft niet op principiële bezwaren te stuiten. Zij hebben immers niet de bijzondere staatsrechtelijke positie die wordt gekenmerkt door de grondwettelijk gewaarborgde onafhankelijkheid, zoals dat wel het geval is voor bijvoorbeeld de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast en de leden van de Raad van State.

Voor de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad geldt dat zij vanuit de aard van hun functie een bijzondere positie innemen en daarom van volledige normalisatie moeten worden uitgezonderd. Hetzelfde geldt voor de leden van de Hoge Colleges van Staat. In de Grondwet zijn met betrekking tot de rechtspositie van deze ambtenaren specifieke bepalingen opgenomen die ertoe strekken de onafhankelijke positie die hun staatsrechtelijk is toebedeeld te waarborgen.[54] Bepaald is dat de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de leden van de Raad van State en de leden van de Algemene Rekenkamer

bij Koninklijk Besluit voor het leven worden benoemd. Daarnaast bevat de Grondwet specifieke bepalingen over ontslag en schorsing van deze ambtenaren.

Ten slotte dient bij afschaffing van de ambtelijke status ook voor benoemde politieke ambtsdragers een uitzondering te worden gemaakt. Bij benoemde politieke ambtsdragers, zoals ministers, burgemeesters en wethouders, wordt de gezagsrelatie meer door politieke dan door arbeidsrechtelijke verhoudingen gekenmerkt.

Consequentie van het afschaffen van de afzonderlijke rechtspositie van het overheidspersoneel is dat het privaatrechtelijke ontslagrecht van toepassing wordt. Indien in dat kader het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA) van toepassing wordt verklaard op werknemers bij de overheid, dan zal de Centrale organisatie werk en inkomen (CWI) via de preventieve ontslagtoets bemoeienis krijgen met het door de overheid gevoerde ontslagbeleid. Dat de overheid met betrekking tot ontslag haar eigen handelen zou gaan toetsen, werd tot nu toe niet als wenselijk gezien. Zowel het bestaande ambtelijke ontslagrecht als het privaatrechtelijke ontslagrecht kennen plussen en minnen. Omdat het ontslagrecht in de sector bedrijven momenteel in beweging is, valt te overwegen in geval van volledige normalisatie beide ontslagsystemen in samenhang te bezien, met als doel een evenwichtig uniform ontslagstelsel te ontwerpen dat geldt voor zowel overheidswerknemers als werknemers in de sector bedrijven.

Bij de overgang naar een arbeidsovereenkomst zullen overheidswerknemers net als werknemers in de sector bedrijven voor hun rechtsbescherming zijn aangewezen op de burgerlijke rechter. Bij toetsing van o.a. ontslag door de rechter zou de binding van de overheidswerkgever aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur blijven bestaan.[55] Om één uniform rechtssysteem voor alle werknemers tot stand te brengen, zou de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moeten worden gewijzigd zodat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur niet langer uitdrukkelijk van overeenkomstige toepassing zullen zijn op handelingen van de overheid als werkgever. Dat zou overigens niet zonder meer een verslechtering van de rechtspositie van de overheidswerknemers hoeven inhouden omdat binnen het privaatrechtelijke arbeidsrecht bij de toetsing aan de redelijkheid en billijkheid en goed werkgeverschap vergelijkbare beginselen zijn ontwikkeld ('algemene beginselen van behoorlijk werkgeverschap').

Indien het privaatrecht voor overheidswerknemers van toepassing wordt, zullen reguliere CAO's worden afgesloten. Dit betekent dat volledige contractsvrijheid ontstaat. De aanwijzing van de overlegpartners aan werknemers- en werkgeverszijde die in het sectorenmodel ligt besloten, komt daarmee te vervallen. Dit heeft consequenties voor de manier waarop de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn coördinerende rol op het gebied van het arbeidsvoorwaardenbeleid uitoefent. Tot nu toe verloopt deze coördinatie vooral over de band van de aangewezen (kabinets)sectorwerkgevers. Overigens vindt tussen de sectorwerkgevers binnen het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) nu al afstemming van het arbeidsvoorwaardenbeleid plaats.

Om de 'status quo' aan werkgeverszijde te handhaven zijn enkele aanvullende maatregelen te overwegen. Zo kunnen aan de kant van de overheid werkgeversverenigingen worden opgericht, voor zover die nog niet bestaan. Het afsluiten van 'bedrijfstak-CAO's' voor sectoren als gemeenten, provincies en waterschappen ligt voor de hand. Dit geldt ook voor de sectoren Rijk en defensie, waar de rechtspersoon Staat als werkgever CAO's sluit. Zo kan voor de sector Rijk bijvoorbeeld in de Ministerraad worden afgesproken dat de onderhandelingen exclusief zullen worden gevoerd door de minister van BZK. Voor de sector politie is het denkbaar dat de minister van BZK in de Politiewet 1993 (of in de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst)

wordt aangewezen als centrale CAO-onderhandelaar. Daarmee blijft de uitsluitende verantwoordelijkheid van de minister voor de rechtspositie van het politiepersoneel verankerd en blijft ook in de toekomst sprake van één soort werknemers van de Nederlandse politie met één uniforme rechtspositie.

Mogelijk verlies aan coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid op het vlak van de topstructuur zal een punt van aandacht moeten zijn. Het salaris van een minister als hoogste politieke ambtsdrager vormt op dit moment immers het beoogde 'dak' op het loongebouw bij de overheid. Hetzelfde geldt voor de positie van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid (de zogenaamde negende sector). Binnen het collectief overleg op basis van een contractenstelsel blijven voldoende coördinatiemogelijkheden over, maar deze moeten opnieuw worden doordacht en vorm krijgen. Zo kunnen werkgevers- en werknemersorganisaties binnen de overheid op centraal niveau afspraken maken, die vervolgens binnen de verschillende sectoren een vertaalslag zullen moeten krijgen ('centraal akkoord topstructuur').

De eenzijdige aanstelling kan voor het overgrote deel van de ambtenaren vervallen en worden vervangen door de tweezijdige privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst.[56] Afschaffing van de ambtelijke aanstelling langs de hierboven geschetste lijnen vergt een aanzienlijke, maar eenmalige regelgevingsoperatie, waarbij ook een administratieve en een technische omslag bij personeelsafdelingen moet worden gemaakt. Een schatting hoeveel kosten deze operatie met zich meebrengt, valt moeilijk te maken. Tegenover deze te maken conversiekosten staan de te behalen voordelen van grotere uniformiteit en deregulering met moderne, meer flexibele arbeidsverhoudingen bij de overheid als eindresultaat.[57]

4.2 Handhaven status quo met aanpassingen

Bij een andere beleidsoptie wordt niet tot systeemwijziging besloten, maar worden wel enkele knelpunten binnen het huidige ambtenarenrecht aangepakt.

Allereerst bestaat bij overheidswerkgevers behoefte om het CAO-systeem van de sector bedrijven verder te adopteren op het punt van de looptijd van rechtspositionele aanspraken. Evenals bij CAO's in de sector bedrijven worden ook bij de overheid arbeidsvoorwaardenakkoorden afgesproken met een bepaalde looptijd. Deze afspraken moeten echter steeds geformaliseerd worden in de desbetreffende rechtspositieregelingen, voordat zij de individuele ambtenaar kunnen binden. Doorgaans blijven eerder gemaakte afspraken ook na afloop van de looptijd van het betreffende arbeidsvoorwaardenakkoord bestaan, totdat de rechtspositieregeling opnieuw wordt aangepast. Voor zo'n wijziging zal overeenstemming met de centrales vereist zijn. In tijden dat vanuit de werkgever alleen over 'negatieve' arbeidsvoorwaarden onderhandeld kan worden, zal er weinig aanleiding zijn voor de vakcentrales om het overleg te bespoedigen. De in de rechtspositieregeling vastgelegde aanspraken gelden immers voor onbepaalde tijd.[58]

Het kan voor de toekomst de voorkeur verdienen om het huidige overlegstelsel bij de overheid op een meer 'genormaliseerde' wijze te laten functioneren. Daartoe kunnen partijen besluiten de looptijd van het arbeidsvoorwaardenakkoord gelijk te schakelen met de geldingsduur van de rechtspositieregeling. Dit gebeurt bijvoorbeeld al bij het eenmalig deel van eindejaarsuitkeringen. In concreto wordt dan voor artikelen die een bepaalde aanspraak of verplichting regelen tevens bepaald dat zij met ingang van een bepaalde datum niet langer gelding zullen hebben. Indien bij een volgend arbeidsvoorwaardenakkoord wordt overeengekomen dat de in geding zijnde aanspraak

of verplichting voor de looptijd van dat nieuwe akkoord toch ongewijzigd blijft, kan tevens worden afgesproken dat de aanspraak met terugwerkende kracht in stand blijft, dan wel dat de verplichting alsnog blijft gehandhaafd. Op deze meer gerichte, maar wel enigszins omslachtige manier kan meer flexibiliteit in de materiële rechtspositie worden ingebouwd. Kort gezegd luidt de aanbeveling om waar nodig meer gebruik te maken van de mogelijkheid om rechtspositionele aanspraken voor bepaalde tijd af te spreken en in regelgeving vast te leggen.

Bij sommige overheidswerkgevers bestaat tot slot behoefte om het meerderheidsvereiste te doorbreken (bij de sector Rijk houdt het meerderheidsvereiste bijvoorbeeld in dat drie van de vier aangewezen ambtenarencentrales akkoord moeten zijn). Dit zou kunnen door de wettelijke mogelijkheid te creëren om in de overheidssectoren ook met één centrale van overheidspersoneel een arbeidsvoorwaardenakkoord te sluiten, dat vervolgens vertaald zal worden in het rechtspositiereglement dat alle betrokken ambtenaren bindt. In de sector bedrijven vloeit deze mogelijkheid voort uit de contractsvrijheid. De consequenties en de uitwerking van deze mogelijkheid moeten nog verder worden doordacht.[59] Uiteraard dienen de centrales van overheidspersoneel nauw bij zo'n plan te worden betrokken. Voorwaarde is en blijft immers dat een arbeidsvoorwaardenakkoord voldoende draagvlak heeft bij het personeel van de overheidssectoren.

---

[53] In een aparte titel in boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

[54] Zie de artikelen 74 (Raad van State), 77 (Algemene Rekenkamer), 78a (Nationale ombudsman) en 116 tot en met 118 (rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, procureur-generaal bij de Hoge Raad) van de Grondwet.

[55] Volgens vaste jurisprudentie die in de Algemene wet bestuursrecht werd gecodificeerd, dient de overheid ook bij het uitoefenen van bevoegdheden in het kader van een privaatrechtelijke rechtsverhouding de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen.

[56] Om de bijzondere bepalingen voor ondernemingsraden bij de overheid in een genormaliseerde situatie veilig te stellen (het 'primaat van de politiek'), zullen wettelijke maatregelen moeten worden getroffen.

[57] Gesteld wordt wel dat ambtelijke rechtspositieregelingen met hun vergaande detaillering minder flexibel zijn dan de privaatrechtelijke regelingen, terwijl zij de overheden hinderen in het professionaliseren van hun arbeidsorganisatie. Zie: Brenninkmeijer, A.F.M. & Heerma van Voss, G.J.J. (2003). *Een discussie over de rol van de Centrale Raad van Beroep*, In: *Centrale Raad van Beroep 1903-2003* (p. 354). Den Haag: Sdu Uitgevers BV. Zo zullen ook de problemen bij (de)privatisering zijn opgelost op het moment dat de ambtelijke status wordt afgeschaft. Zie Sprengers, L.C.J. (1998). *De wet op de ondernemingsraden bij de overheid; op weg naar één arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers?* Amsterdam: proefschrift, p. 697. Zie voorts Beltzer, R.M. (2005). *Privatisering en deprivatisering.* In: *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht,* p. 94-104. In geval van privatisering is de richtlijn inzake het behoud van rechten van werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen daarvan niet van toepassing op ambtenaren. Bij een deprivatisering is de richtlijn wel van toepassing. Volledige normalisatie heft dat verschil op.

[58] In de sector bedrijven is in een 'CAO-loze' periode sprake van nawerking van de voordien geldende CAO-bepalingen in de op dat moment bestaande arbeidsovereenkomsten. Dit betekent dat de arbeidsvoorwaarden in de individuele arbeidsovereenkomst die dwingend door een CAO of door individuele afspraken dienomtrent zijn gemo[illegible]leerd na afloop van die CAO inhoudelijk in stand blijven. Het zittend personeel ondervindt dus geen nadeel van het ontbreken van een geldige CAO terwijl het nieuwe personeel vanuit praktische overwegingen de individueel afgesproken arbeidsvoorwaarden gebaseerd ziet op de oude CAO. Na afloop van een CAO herleeft echter de individuele contractvrijheid. In deze situatie kan de werkgever met individuele werknemers rechtsgeldig wijzigingen van de arbeidsovereenkomst overeenkomen die afwijken van de voorheen geldende CAO. Dit laat echter onverlet dat CAO-partijen nawerking kunnen uitsluiten of anders kunnen regelen (nawerking is geen dwingendrechtelijke regeling). Aan algemeen verbindend verklaarde CAO-bepalingen komt overigens geen nawerking toe. Degenen die enkel door algemeen verbindend verklaring gebonden zijn aan de CAO-bepalingen vallen terug op de door hen zelf overeengekomen arbeidsvoorwaarden.

[59] Rekening houdend met het terzake geldende internationaal rechtelijk kader.

Bijlage I: Taakopdracht IBO Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel

Inleiding

Bij het normalisatieproces, dat vanaf de jaren tachtig in gang is gezet, is als uitgangspunt gehanteerd dat de arbeidsverhoudingen en de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel zo veel mogelijk gelijk moesten worden aan die van de marktsector. Indien er gegronde redenen waren voor verschillen, kon van dit uitgangspunt worden afgeweken (bijvoorbeeld vanwege de bijzondere positie van de overheid als werkgever). In dit verband zijn de verschillen met de marktsector op het gebied van arbeidsvoorwaardenoverleg, medezeggenschap, pensioenen en sociale zekerheid verkleind.

Het proces van normalisatie is (nog) niet volledig doorgevoerd. Het gros van het overheidspersoneel heeft juridisch gezien een eenzijdige aanstelling in plaats van (zoals in de marktsector) een tweezijdige arbeidsovereenkomst. Dit verschil in juridische status heeft gevolgen voor het toepasselijke aanstellings- en ontslagrecht, voor de rechtsgang bij arbeidsconflicten en voor de wijze waarop de inhoud van de arbeidsvoorwaarden wordt verankerd en geformaliseerd.

Daarnaast is er sprake van verschillen in aansprakenniveaus tussen markt en overheid op het gebied van de bovenwettelijke sociale zekerheid. Ook in de marktsector komen bovenwettelijke regelingen voor als onderdeel van de tussen sociale partners af te spreken arbeidsvoorwaarden. Voor een deel zijn de verschillen met de markt mogelijk alleen historisch te verklaren (bijvoorbeeld doordat bij de OOW[60]-operatie het totaal van de aanspraken niet is verslechterd, of vanwege verschillen in werkhervatting na ontslag). Verschillen met de markt zijn in bepaalde gevallen wellicht doelmatig (andere risico's) en efficiënt (andere trade-offs; andere preferenties van werkenden in de publieke sector; andere belangen ten aanzien van continuïteit van de zijde van de werkgever). In andere gevallen zijn ze mogelijk inefficiënt (bijvoorbeeld omdat ze de mobiliteit op de arbeidsmarkt te veel belemmeren).

Verder is een verschil dat het overheidspersoneel niet onder de Ziekenfondswet valt.[61] Een ander onderscheid is dat de overheid als werkgever zelf de WW-lasten draagt (er is m.a.w. geen risicoverevening binnen de WW).[62]

Dit IBO beoogt een bijdrage te leveren aan de vraag hoe de arbeidsvoorwaarden in het publieke domein het beste vormgegeven kunnen worden. Verdergaande normalisatie ten opzichte van de private sector is daarbij het uitgangpunt, tenzij er expliciete redenen zijn dat afwijkingen doelmatig en efficiënt zijn of de bijzondere positie van de overheid als werkgever tot afwijkende uitkomsten noopt.

Doelstelling

Het in kaart brengen en wegen van de voor- en nadelen van een verdere normalisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel om:

- inzichtelijk te maken of deze rechtspositie (*), bijvoorbeeld om doelmatigheidsredenen, aanpassingen behoeft, en om;
- mogelijkheden te inventariseren en aanbevelingen te kunnen doen gericht op het al dan niet enerzijds wegnemen van resterende verschillen in wettelijke sociale zekerheidsregimes en anderzijds het hervormen / vernieuwen van bovenwettelijke arrangementen bij de overheidssectoren in vergelijking tot de marktsector.

(*) Onder rechtspositie wordt in dit IBO in ieder geval verstaan: de eenzijdige aanstelling, het daarmee samenhangende ontslagrecht, de bijzondere vormgeving van het arbeidsvoorwaardenoverleg en de andere rechtsgang.

Vraagstelling

Wat zijn de voor- en nadelen van het aanpassen van de rechtspositie voor overheidspersoneel? Is er reden tot voortzetting van een speciale behandeling in de wetgeving, of zijn veranderingen wenselijk?

- Wat zijn de verschillen tussen de overheidswerkgevers en de marktsector en op welke gebieden is het wenselijk van de marktsector af te wijken?
- Welke voor- en nadelen biedt één arbeidsrecht voor markt en overheid?
- Welke sturings- en beïnvloedingsmogelijkheden zijn er voor het kabinet verbonden aan de aparte rechtspositie voor overheidspersoneel (met bijbehorende regelgeving) en hoe zit dat onder het arbeidsrecht van de marktsector als dat van toepassing zou zijn op de overheidssectoren?
- Wat zijn de randvoorwaarden voor het aanpassen van de rechtspositie voor overheidspersoneel? Is er reden om bepaalde groepen ambtenaren uit te zonderen van een evt. verdergaande normalisatie? Op welke wijze zullen de bijzondere integriteitsvereisten die aan overheidspersoneel worden gesteld in regelgeving worden vastgelegd?
- Wat zijn de verschillen tussen het CAO- en pensioenoverleg in de markt en bij de overheid? Wat betekent normalisatie voor de duur van de CAO-afspraken bij de overheid? Zijn veranderingen wenselijk?
- Welke beleidsvarianten zijn mogelijk en wenselijk?

Heeft de normalisatie van de rechtspositie gevolgen (gehad) voor de inrichting van de wettelijke sociale zekerheidsregimes en voor het aansprakenniveau bij verschillende bovenwettelijke arrangementen? Welke verschillen bestaan er in de wettelijke arrangementen? Welke bovenwettelijke arrangementen bij de overheidssectoren komen eventueel in aanmerking voor hervorming / vernieuwing en wat kunnen de regelingen, afspraken en praktijken in de marktsector ons daarbij eventueel leren?

- Wat zijn de verschillen tussen de overheidswerkgevers en de marktsector en op welke gebieden is het wenselijk van de marktsector af te wijken?
- Welke bovenwettelijke arrangementen zijn er bij de verschillende overheidssectoren? Wat is het niveau en de duur van de aanspraken? Welk bedrag is er bij de bovenwettelijke arrangementen gemoeid en op welke wijze worden deze arrangementen gefinancierd?
- Welke verschillen zijn er bij bovengenoemde arrangementen tussen de overheidssectoren en de regelingen, afspraken en praktijken in de markt (aan zowel

de aanspraken- als de financieringskant)[63]? Welke verschillen zijn ontstaan door het bestaan van een verschil in juridische status (vroeger en nu).

- Zijn er verschillen tussen de overheid en de marktsector in de mate waarin bovenwettelijke regelingen naast inkomensbescherming ook voldoen aan de eisen van kostenbeheersing en arbeidsparticipatiebevordering?
- Welke lessen kunnen er uit de marktsector worden getrokken wat de (toekomstige) inrichting, structuur, financiering en inhoud van de bovenwettelijke regelingen voor overheidspersoneel betreft? Welke beleidsvarianten zijn mogelijk?
- Welke verschillen zijn er tussen overheid en de marktsector bij de wettelijke sociale zekerheidsarrangementen, enerzijds vanuit de werknemer bezien en anderzijds vanuit de werkgever bezien? Welk bedrag is er bij de wettelijke arrangementen gemoeid en op welke wijze worden deze arrangementen gefinancierd. Welke beleidsvarianten zijn mogelijk om de verschillen weg te nemen?

Betrokkenen[64]

De ministers van Financiën en BZK dragen zorg voor de samenstelling van de werkgroep. In ieder geval zijn BZK (als coördinerend departement), Financiën, AZ, en SZW (gelet op de relatie met het civiele arbeidsrecht en de sociale zekerheid) vertegenwoordigd in de werkgroep. Daarnaast nemen twee onafhankelijke deskundigen en een vertegenwoordiger van het CPB deel aan de werkgroep. De inbreng van de kabinetssectoren, decentrale overheden en doorgedecentraliseerde sectoren wordt apart bezien in overleg met de voorzitter.

---

[60] OOW: Overheidspersoneel Onder Werknemersverzekeringen

[61] Gezien de ontwikkelingen op het gebied van het nieuwe ziektekostenstelsel komt dit onderwerp in dit IBO niet aan de orde.

[62] Dit onderwerp wordt wél in het IBO betrokken.

[63] Inzoomen op enkele regelingen (d.w.z. regelingen waar de verschillen het grootst zijn).

[64] In de MR is besloten dat ook defensie mee zal doen.

Bijlage II: Afkortingen

ABP	Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds
AMAR	Algemeen militair ambtenarenreglement.
ARAR	Algemeen rijksambtenarenreglement
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AZ	Algemene Zaken
BARP	Besluit algemene rechtspositie politie
BBA	Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
BVE	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BW	Burgerlijk Wetboek
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CPB	Centraal Planbureau
CWI	Centrale organisatie werk en inkomen
FLO	Functioneel leeftijdsontslag
G&G-sector	Gepremieerde en gesubsidieerde sector
HBO	Hoger beroepsonderwijs
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
MR	Ministerraad
OCenW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OOW	Overheidspersoneel onder werknemersverzekeringen
PGGM	Pensioenfonds gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen
PO	Primair Onderwijs
ROP	Raad voor het Overheidspersoneel
SCO	Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel
SER	Sociaal-Economische Raad
STAR	Stichting van de Arbeid
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UKW	Uitkeringswet gewezen militairen
UWV	Uitkeringsinstituut werknemers verzekeringen
VUT	Vervroegde uittreding
VSO	Verbond Sectorwerkgevers Overheid
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
Wet BPF 2000	Wet verplichte deelneming bedrijfstakpensioenfondsen 2000
VO	Voortgezet onderwijs
VSO	Verbond Sectorwerkgevers Overheid
WO	Wetenschappelijk Onderwijs
WOR	Wet op de ondernemingsraden
WPA	Wet Privatisering ABP
Wulbz	Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte
WW	Werkloosheidswet
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

Bijlage III: Literatuur

Arbetsgivarverket (2001). *Den arbetsgivar-politiska delegeringen inom staten.* Stockholm: Elanders Novum AB.

Boos, C. *et. al.* (2001). *Sociale zekerheidsafspraken tussen werkgevers en werknemers.* Tilburg/Den Haag: IVA-Tilburg.

Brenninkmeijer A.F.M. en Heerma van Voss, G.J.J. (2003). *Een discussie over de rol van de Centrale Raad van Beroep.* In: *Centrale Raad van Beroep* 1903-2003. Den Haag: Sdu Uitgevers BV.

Ministerie van BZK (1993). *Aanstelling aanstellerij? Normalisering en ambtelijke status.* Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van BZK (2001). De arbeidsmarkt in de collectieve sector. Investeren in mensen en kwaliteit. Leiden: De Bink bv.

Ministerie van BZK (2005). *Trendnota Arbeidszaken Overheid.* Den Haag: Sdu Uitgevers.

Kenniscentrum Arbeidszaken Overheid (2004). *Kerngegevens overheidspersoneel 2003.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Van Peijpe, T. (april 2005). *De overheid als bijzondere werkgever.* In: (losbladige) *Arbeidsrecht bij de overheid.* Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Raad voor het overheidspersoneelsbeleid (1998). *Advies van de raad voor het overheidspersoneelsbeleid inzake de ambtelijke status.* Den Haag, 16 december 1998, nr. 17.

Riphagen, J. (2005). Hoofdstuk: *Rechtsbescherming.* In: Verhulp, E. (red). *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht.* Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Sprengers, L.C.J. (1998). *De wet op de ondernemingsraden bij de overheid; op weg naar één arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers?* Amsterdam, proefschrift.

Sprengers, L.C.J. (2005). In: *Inleiding Nederlands Ambtenarenrecht.* Verhulp, E. (red). Den Haag: Boom juridische uitgevers.

De Voogd, J. *et. al.* (2002). *Bovenwettelijke regelingen in CAO's. Een inventarisatie in de marktsector.* Rotterdam: ECORYS-NEI.

Bijlage IV: Samenstelling werkgroep

Voorzitter

prof. dr. C.A. (Flip) De Kam

Secretariaat

drs. M.J.P. (Michiel) Becker, Ministerie van Financiën

drs. C.P.C. (Corné) van de Sanden, Min. van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

mr. dr. L.A.J. (Lydia) Schut, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Werkgroepleden

mr. G.A.M. (Geert) van Atteveld, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

drs. ir. A. (Ap) Fraterman, Algemene Werkgeversvereniging Nederland

drs. M.R. (Manon) Leijten, Ministerie van Algemene Zaken

drs. C.J.A. (Cees) Maas, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

mr. B. (Bob) Rijkhoek, Ministerie van Justitie

drs. mr. C.M. (Ina) Sjerps, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

drs. J.M.C. (Meindert) Smallenbroek, Ministerie van Financiën

mr. J.P. (Jan Peter) Spijk, Ministerie van Defensie

mr. J.A.P. (Jan) Veringa, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Met dank aan:

drs. A.N.M. (Adri) Stet, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

prof. mr. P.F. (Paul) van der Heijden