



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Arbeidsverhoudingen in de publieke sector, polderen en trendvolgerschap

de Beer, P.T.

**Publication date**

2013

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Staat van de ambtelijke dienst: hoe staan de ambtenaren er anno 2013 voor?

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

de Beer, P. T. (2013). Arbeidsverhoudingen in de publieke sector, polderen en trendvolgerschap. In *Staat van de ambtelijke dienst: hoe staan de ambtenaren er anno 2013 voor?* (pp. 124-128). (Publicatiereeks overheid & arbeid; No. 2013-34). CAOP. [http://www.caop.nl/fileadmin/Bestanden/documenten/Stad\\_2013.pdf](http://www.caop.nl/fileadmin/Bestanden/documenten/Stad_2013.pdf)

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Prof. dr. P.T. de Beer

## 1 INLEIDING: HET SOCIAAL AKKOORD, RESULTAAT VAN HET POLDERMODEL

Het sociaal akkoord dat de sociale partners en de overheid in april 2013 afsloten, werd door de betrokken partijen verwelkomd als een bewijs van veerkracht en levensvatbaarheid van het Nederlandse overlegmodel. Ook al vliegen de verschillende partijen elkaar regelmatig in de haren, als puntje bij paaltje komt en de nood aan de man is, blijken zij telkens weer bereid hun deelbelangen tijdelijk terzijde te schuiven om tot een compromis te komen. De vakbonden konden die opsteker wel gebruiken, na de interne strijd waaraan de grootste vakcentrale, de FNV, de afgelopen jaren bijna te gronde is gegaan. Het kabinet was naarstig op zoek naar maatschappelijk draagvlak, nu de politieke steun voor zijn hervormings- en bezuinigingsbeleid wel erg smal bleek te zijn (vooral in de Eerste Kamer). En de werkgevers waren bevreesd voor onrust in de polder en zaten, nu de motor van de economie nog steeds hapert, beslist niet te wachten op een radicaliserende vakbeweging. Kortom, de Nederlandse traditie van het polderen heeft haar waarde weer bewezen, zoals zij dat de afgelopen duizend (!) jaar veel vaker heeft gedaan (zie daarover het mooie overzichtswerk van Prakke en Van Zanden, 2013).

## 2 DE OVERHEID ALS WERKGEVER

De waarde van een sociaal akkoord op nationaal niveau kan echter pas worden vastgesteld, als het niet blijft bij mooie voornemens op papier, maar ook in daden wordt omgezet. Op het moment van schrijven is het nog niet duidelijk in welke mate dat het geval zal zijn. De extra bezuinigingen en lastenverzwaringen die het kabinet-Rutte II wil doorvoeren stuiten alvast op veel weerstand van vakbondszijde. Of de sociale partners er in de sectoren in zullen slagen om gezamenlijk een effectieve aanpak van de werkloosheid te ontwikkelen, moet nog worden afgewacht.

Dan is er nog de rol van de overheid als grootste werkgever van het land. Een omvangrijk bezuinigingspakket staat haast per definitie op gespannen voet met vrije onderhandelingen met de vakbonden over de arbeidsvoorwaarden van de werknemers in de publieke sector, de ambtenaren in het bijzonder. Opmerkelijk was dat in het sociaal akkoord het woord 'loonmatiging' niet voorkwam. Sinds het roemruchte Akkoord van Wassenaar uit 1982 geldt dit als het wondermiddel van het poldermodel. Door in crisistijd de lonen te matigen, kunnen de rendementen van het bedrijfsleven zich herstellen en worden nieuwe banen gecreëerd. Loonmatiging is ook van groot belang voor de overheid, aangezien de sociale uitkeringen in beginsel zijn gekoppeld aan de cao-lonen en doordat een groot deel van de overheidsuitgaven bestaat

uit de salarissen van ambtenaren en (indirect) de werknemers in gesubsidieerde instellingen. Als de lonen in het particuliere bedrijfsleven worden gematigd, heeft dit haast automatisch ook een drukkend effect op de uitkeringen en de lonen in de publieke sector. Het gaat daarbij om grote bedragen: één procent loonmatiging vertaalt zich al snel in zo'n 600 miljoen minder uitgaven aan uitkeringen en een vergelijkbaar bedrag aan ambtenarensalarissen, nog afgezien van de salarissen in gesubsidieerde instellingen.

Nu er geen afspraken zijn gemaakt over loonmatiging, kan de overheid er echter ook niet zonder meer op rekenen dat de uitkeringen en de ambtenarensalarissen worden gematigd. Dat heeft het kabinet er overigens niet van weerhouden om hiervan in de begroting voor 2014 wel uit te gaan.

Het kabinet-Rutte I had al bezuinigingen op het ambtenarenapparaat ingeboekt die oplopen tot 1,8 miljard structureel (vanaf 2018). Daarbovenop wil Rutte II vanaf 2014 nog eens structureel €700 miljoen per jaar op de loonruimte voor ambtenaren bezuinigen. Daarmee zou er in totaal voor €2,5 miljard op ambtenarensalarissen worden bezuinigd, oftewel zo'n 5 procent van de totale salariskosten. Uitgangspunt daarbij is dat ambtenarensalarissen in 2014, net als in volgende jaren, worden bevroren. Op Prinsjesdag bleek er onverwacht echter toch enige ruimte te zijn voor

verbetering van de arbeidsvoorwaarden, doordat de overheid als werkgever een lastenverlichting krijgt van € 200 miljoen, die daarvoor kan worden ingezet. Daarnaast zou er nog € 750 miljoen beschikbaar kunnen komen door versoering van de secundaire arbeidsvoorwaarden (zoals reiskostenvergoedingen of studieregelingen). Zoals het in de begroting 2014 van BZK wordt verwoord: ‘Op voorwaarde van modernisering van cao’s en het in lijn brengen van de secundaire arbeidsvoorwaarden met kabinetsbeleid, kunnen financiële besparingen door het afschaffen of versoeren van secundaire arbeidsvoorwaarden in dezelfde cao-periode worden ingezet voor stijging van het primair loon. De budgettaire arbeidsvoorwaardenruimte als geheel neemt hierdoor niet toe.’

### 3 KOMEN ER ECHE CAO'S BIJ DE OVERHEID?

Onder deze omstandigheden van een zeer krap overheidsbudget, is het een illusie dat er bij de overheid ‘normale’ cao-onderhandelingen plaatsvinden, vergelijkbaar met die in het bedrijfsleven. Als de beschikbare loonsomruimte vanuit het perspectief van de overheid al bij voorbaat vaststaat, valt er voor vakbonden weinig te onderhandelen. Er kan misschien geschoven worden tussen primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, maar deze zogeheten loonsombenadering wordt door de vakbonden begrijpelijkerwijze afgedaan als ‘een sigaar uit eigen doos’. Een andere uitruil zou

die tussen arbeidsvolume en arbeidsvoorwaarden kunnen zijn. Als de totale uitgaven vastliggen, kun je de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren ook verbeteren door het aantal ambtenaren (sterker) te verminderen. Echter, dit is natuurlijk ook van invloed op de ‘productie’ van de overheid, tenzij tegelijkertijd een productiviteitsverbetering wordt gerealiseerd. Ambtenaren kunnen dan dus meer verdienen als ze in dezelfde tijd meer gaan doen. Of dat te realiseren valt zonder de werkdruk (of het aantal onbetaalde uren) te vergroten, valt nog te bezien. In ieder geval is dit geen automatisme en zouden dus aanvullende afspraken moeten worden gemaakt om te bepalen hoe de productiviteit kan worden verbeterd.

De vakcentrale FNV heeft aangekondigd dat de maximale looneis voor het komende jaar 3 procent bedraagt. Het CNV geeft aan dat deze kan variëren van 1,5 tot 3,5 procent, afhankelijk van of het goed of slecht gaat in een sector. Het zal duidelijk zijn dat 3 of 3,5 procent loonstijging bij de overheid in combinatie met de voorgenomen bezuinigingen, alleen te realiseren valt bij een forse reductie van de werkgelegenheid. Als het kabinet vasthoudt aan zijn budgettaire taakstelling, valt er voor de vakbonden dus alleen te kiezen tussen een fors lagere looneis dan men in andere sectoren nastreeft of het accepteren van een aanzienlijk sterkere reductie van arbeidsplaatsen bij de overheid dan

---

nu voorzien wordt. Voorwaar geen aantrekkelijk perspectief voor een vakbondsonderhandelaar.

Hier tekent zich af dat het uitgangspunt voor de cao-onderhandelingen bij de overheid een geheel andere is dan die in het bedrijfsleven. Bij cao-onderhandelingen in het bedrijfsleven gaat het in essentie om de vraag hoe de toegevoegde waarde van ondernemingen wordt verdeeld over de werknemers en de kapitaalverschaffers (zoals de aandeelhouders). Als de ene partij een groter deel krijgt, krijgt de andere automatisch minder. Vakbonden zullen er daarbij ook rekening mee houden dat een (te) groot aandeel in de toegevoegde waarde de winst van het bedrijf zo sterk onder druk kan zetten, dat dit de continuïteit van het bedrijf in gevaar brengt. Dit komt tot uitdrukking in de formule die zij veelal hanteren om de loonruimte te berekenen, namelijk de som van de productiviteitsstijging en de stijging van de producentenprijzen (dat is de opbrengst van de goederen en diensten die het bedrijf levert). Uitgaande van deze formule voor de loonruimte blijft de verdeling van de toegevoegde waarde over arbeidsinkomens en kapitaalinkomens ongewijzigd.

Bij de overheid is de toegevoegde waarde echter (per definitie) gelijk aan de totale loonsom. Aangezien de overheid geen winst maakt, valt er voor vakbonden ook geen winst af te romen.

De totale loonsom wordt direct bepaald door het budget dat de overheid beschikbaar heeft voor de ambtenarensalarissen. Waar een particulier bedrijf de keuze heeft om een loonsverhoging te compenseren door een prijsverhoging (al kan die natuurlijk een negatief effect hebben op de afzet) of te accepteren dat de winst lager wordt, staat de overheid voor de keuze om de belastingen te verhogen (of op andere uitgaven te bezuinigen) of de eigen productie te verlagen. In beide gevallen gaat het echter om politieke beslissingen, waarvoor een minister uiteindelijk de instemming van het parlement moet zien te krijgen. Als de vakbonden er bijvoorbeeld voor zouden kiezen om genoeg te nemen met minder ambtenaren in ruil voor een hoger salaris, dan blijft het een politieke beslissing of dat acceptabel is. Immers, de dienstverlening door de overheid kan daardoor afnemen.

Het probleem is derhalve dat er geen duidelijke basis is voor vrije cao-onderhandelingen bij de overheid, zoals de toegevoegde waarde van het bedrijf dat vormt in de marktsector. In de periode tot 1988, toen er geen vrije onderhandelingen waren, was die basis er wel in de vorm van het trendvolgerschap: de arbeidsvoorwaarden in de publieke sector volgden die in de marktsector. Volgens het Centraal Planbureau geldt dit trendvolgerschap op langere termijn nog steeds. In een voetnoot in de Macro Economische Verkenning 2014 wordt opgemerkt: 'Een nullijn levert alleen tijdelijk een be-

sparing op. De redenering is dat er een inhaaleffect zal optreden, omdat de arbeidsmarkt een markt is, waar lonen als gevolg van vraag en aanbod tot stand komen.’ (CPB, 2013: 64, voetnoot 54). Als de overheid de ambtenarensalarissen langdurig laat achterlopen bij die in de marktsector, zal zij er op den duur niet meer in slagen om nieuwe ambtenaren aan te trekken.

## 4 CONCLUSIE: TERUG NAAR HET TRENDVOLGERSMODEL?

Als deze redenering juist is, zou het verstandiger zijn om het trendvolgerschap in ere te herstellen, in plaats van de illusie in stand te houden dat er bij de overheid daadwerkelijk vrije cao-onderhandelingen plaatsvinden. Uiteraard is er dan nog wel alle ruimte om te overleggen over de besteding van de loonruimte (bijvoorbeeld de verdeling tussen primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden). Herinvoering van het trendvolgerschap maakt het voor de regering onmogelijk om tijdelijke bezuinigingen in te boeken die geen structureel karakter hebben. Dat vermindert natuurlijk de budgettaire armslag van een kabinet (al kan men nog altijd het personeelsvolume beperken), maar leidt wel tot meer consistent begrotingsbeleid. Voor de vakbonden beperkt het ogenschijnlijk de vrijheid om te onderhandelen, maar zoals opgemerkt gaat het hierbij in belangrijke mate om een schijnonderhandelingsvrijheid. En het biedt, enigszins paradoxaal, juist wel het perspectief dat ambtena-

ren als ‘gewone’ werknemers worden behandeld, doordat hun arbeidsvoorwaarden parallel lopen met die in de marktsector.