



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Toekomstscenario's voor de ambtelijke cao- onderhandelingen

Barentsen, B.; Uijlenbroek, J.J.M.

Citation

Barentsen, B. (2016). Toekomstscenario's voor de ambtelijke cao-
onderhandelingen. In *Publicatiereeks overheid & arbeid* (pp. 63-71). Den
Haag: CAOP. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/42612>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/42612>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren: hoe verder?

Onder redactie van prof. dr. J.J.M. Uijlenbroek

Het CAOP is hét kennis- en dienstencentrum op het gebied van
arbeidszaken in het publieke domein.



Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of
openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie,
geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder
schriftelijke toestemming van de uitgever.

Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren: hoe verder?

Voorwoord

*Jaap Uijlenbroek is hoogleraar
Arbeidsverhoudingen Publieke Sector aan de
Albeda Leerstoel van de Universiteit Leiden/
CAOP.*

18 mei 2016

Het initiatiefwetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren bevindt zich in een afrondende fase. De Eerste Kamer heeft de behandeling weer opgepakt en gepland op 27 september 2016. Daarom de titel van deze CAOP Publicatie: Normalisering Rechtspositie Ambtenaren: hoe verder?

Wellicht is de toevoeging ‘hoe verder?’ wel het meest belangrijk. Het wetsvoorstel kent een lange geschiedenis, die in november 2010 begon in de Tweede Kamer. Het proces ging gepaard met veel politiek wikken en wegen. Het wetsvoorstel beroert niet alleen de politiek, maar uiteraard ook ambtenaren en vakbonden. Dat voedt de discussie in het parlement.

Aanleiding voor deze CAOP publicatie vormt het rapport “Buitengewoon Normaal”, dat op verzoek van het kabinet is opgesteld door de werkgroep ‘Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel’, onder voorzitterschap van Hans Borstlap. De publicatie die u nu in handen heeft geeft antwoord op de vraag ‘hoe verder?’, voor de wijze waarop het arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector kan worden ingericht.

Deze publicatie gaat in op het effect dat het aannemen van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren kan hebben, in samenhang met het arbeidsvoorwaardenoverleg in de publieke sector. De publicatie biedt zowel een terugblik als een vooruitblik. Een terugblik naar de geschiedenis van de normalisering van de ambtelijke rechtspositie en de geschiedenis van het overlegstelsel in de publieke sector. En een blik vooruit naar de toekomst van arbeidsverhoudingen in de publieke sector, als een reflectie op toekomstscenario's voor de ambtelijke cao-onderhandelingen.

Er zijn enkele reflecties opgenomen, zoals een reflectie op het sectoroverleg van de kabinetssectoren, op het ontstaan van een 'derde soort' werknemer (de genormaliseerde werknemer), op de verschillen in status tussen de ambtenaar en de overheidswerknemer, op de balans in arbeidsvoorwaardenvorming en op het 'pettenprobleem'.

Ook na de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer zal dit onderwerp actueel blijven. Ofwel vanwege de implementatie van een aangenomen wet, of vanwege de discussies over de inrichting van het arbeidsvoorwaardenoverleg, wat actueel blijft indien de wet niet wordt aangenomen.

De Albeda Leerstoel blijft de ontwikkeling van het wetsvoorstel nauwlettend volgen en betrekken bij de programmering van de leerstoel.

De publicatie biedt een goed overzicht van het sectoroverleg en de relatie met normalisering van de ambtelijke rechtspositie, waarvoor wij de auteurs en het CAOP veel dank zijn verschuldigd.

Ik kan u de publicatie van harte aanbevelen.

7. Toekomstscenario's voor de ambtelijke cao-onderhandelingen

Barend Barentsen is hoogleraar Arbeidsverhoudingen Publieke Sector aan de Albeda Leerstoel van de Universiteit Leiden/CAOP.

De afgelopen jaren verliepen de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden bij de overheid uiterst moeizaam. Als ze al verliepen. De nullijn was een steen des aanstoots voor de bonden; de fixatie op salaris in economisch lastige tijden van die bonden was juist een probleem voor overheidswerkgevers. Belangrijke zaken, zoals flexibeler en slagvaardiger werken, de bevordering van duurzame inzetbaarheid en de modernisering van de arbeidsverhoudingen, bleven liggen. Dat was natuurlijk de schuld van de starre opstelling van de wederpartij: de werkgevers met hun hand op de knip of juist de bonden met hun onrealistische eisen.

PATSTELLING

Zeggen dat het in de polder niet allemaal koek en ei was, is een licht understatement. Zeker in de zogeheten kabinetssectoren was er sprake van een jarenlange patstelling. Daar komt de discussie over normalisering nog eens bovenop. De bonden voelen zich gepasseerd en geschoffeerd, en zijn alleen al daarom tegen. Voor zo'n belangrijke ingreep is overleg vereist. Het overeenstemmingsvereiste geldt gewoon volgens de bonden en de kortgedingdagvaarding van FNV ligt al klaar voor het geval de minister de wet in het Staatsblad wil gaan zetten. Verder hebben we in 2015 langdurige collectieve acties gezien bij de politie en stonden cao-partijen tegenover elkaar bij de rechter.

Op zich past hier de nuancering dat de onderhandelingen in andere sectoren aanzienlijk beter verliepen. Zeker in sectoren die wat verder af stonden van het kabinet met zijn wens om de nullijn te handhaven, kwamen er gewoon akkoorden tot stand. Overigens zijn het ook niet alleen werkgevers die zich halsstarrig betonen. In het voorjaar van 2016 mislukte het overleg in het primair onderwijs. Partijen waren het daar op meerdere punten met elkaar oneens. Een breekpunt was echter dat de bonden de bovenwettelijke werkloosheidsregelingen niet wilden versoberen, terwijl *werknemers* in het onderwijs na invoering van de Wet werk en zekerheid vanaf 1 juli 2016 ook recht hebben op de wettelijke transitievergoeding. Volgens de werkgevers is dat dubbelop, de bonden zien dat duidelijk anders.¹

Dit alles roept de vraag op: hoe zou de toekomst er voor de cao-onderhandelingen uit kunnen zien?

COLLECTIEF ONDERHANDELEN BIJ DE OVERHEID

In hoofdstuk 2 en 3 is uitgelegd hoe de collectieve onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden bij de overheid geregeld zijn. De overheid is onderverdeeld in verschillende sectoren, zoals Rijk, politie, onderwijs (zelf weer onderverdeeld in subsectoren) en gemeentes. Per sector wordt onderhandeld over de arbeidsvoorwaarden. In de marktsector wordt

het akkoord vastgelegd in een cao, die gaat gelden voor aangesloten werkgevers en werknemers.

Bij de overheid wordt het akkoord wel een cao genoemd, maar dat is het niet. Ambtenaren vallen niet onder cao's. Hun arbeidsvoorwaarden zijn vastgelegd in door hun werkgever afgekondigde wettelijke voorschriften, de rechtspositieregelingen (ARAR, BARP et cetera). Daarom wordt het bereikte akkoord vertaald in de relevante rechtspositieregeling.

Om ervoor te zorgen dat de ambtenaren en hun bonden in de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen van gewicht zijn, is het overeenstemmingsvereiste geïntroduceerd. De overheid kan de bonden niet passeren door eenzijdig van haar wetgevende bevoegdheid gebruik te maken om de arbeidsvoorwaarden naar haar smaak aan te passen. Wijziging van de rechtspositieregeling behoeft instemming van de bonden. De overheid bereikt in beginsel niets door, als dat zo uitkomt, de pet van werkgever te verruilen voor de pet van wetgever. Het overeenstemmingsvereiste heeft als doel de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen zo sterk mogelijk op cao-onderhandelingen te laten lijken.

¹ In het voortgezet onderwijs is wel een compromis bereikt, zodat transitievergoeding in mindering komt op de aanvullingen bij werkloosheid.

ZORGVULDIGHEIDSEISEN

Voordat het overeenstemmingsvereiste werd ingevoerd, werd geprobeerd, via het stellen van zorgvuldigheidseisen aan het overleg over arbeidsvoorwaarden, te bereiken dat overheid en bonden daadwerkelijk onderhandelden over 'cao's'. In de rechtspraak en later door de Advies- en Arbitragecommissie (AAC) werd de notie van reëel en open overleg ontwikkeld. Daartoe waren overheid en bonden verplicht, hetgeen onder meer inhield dat zij in de onderhandelingen rekening moesten houden met de belangen van de wederpartij. Verder mag de uitkomst niet al van tevoren vaststaan voor een betrokken partij, bijvoorbeeld dat – wat er ook gebeurt – er geen salarisverhoging gaat plaatsvinden. In de jaren '80 waren deze procedureregels en de advies- en arbitrageregeling van groot belang, maar na invoering van het overeenstemmingsvereiste zijn ze wat minder prominent. In ieder geval is de AAC aanzienlijk minder vaak ingeschakeld op dit punt.

In vergelijking met de marktsector valt op dat de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen nadrukkelijker gereguleerd en geprotocolleerd zijn. Er is vastgelegd wie de onderhandelingspartners zijn. Van de onderhandelende partijen wordt als gezegd verwacht dat zij reëel en open overleg voeren. Bij geschillen over dat overleg voorzien de regelingen in advies- en arbitrageprocedures. In de marktsector geldt een grotendeels ongeclausuleerde

vrijheid van collectief onderhandelen. Vakbonden genieten daarom een grote vrijheid bij het inzetten van het stakingswapen. Recent heeft de Hoge Raad benadrukt dat staken en andere vormen van collectieve actie in beginsel zijn toegestaan.² Aan de andere kant hebben werkgevers de vrijheid om niet te onderhandelen, of om alleen met bepaalde vakbonden te onderhandelen. De rechter kan corrigerend optreden, maar is terughoudend. Vorderingen van representatieve vakbonden om tot de onderhandelingstafel te worden toegelaten, zijn nog wel kansrijk. Rechtszaken van bonden tegen het afketsen van cao-onderhandelingen, met als gevolg dat er geen cao of een met andere bonden tot stand komt, zijn vrijwel altijd tot mislukken gedoemd. Als een vakbond meer en anders wil, dan moet die maar een staking gaan organiseren, is de gedachte.³

NORMALISERINGSNEUTRALE TOEKOMST

Als de overheidsfinanciën onder druk komen, spreidt die druk zich al snel uit naar ambtelijke arbeidsvoorwaarden. Een voor de hand liggende én electoraal onschadelijke manier om te bezuinigen, is het beperken van ambtenarensalarissen. Het meest recente voorbeeld is de nullijn die na 2008 is ingezet. Meer in het algemeen geldt echter dat het politiek gezien nuttig én betrekkelijk eenvoudig kan zijn om aan de arbeidsvoorwaardenknop te draaien om de openbare financiën op

² HR 19 juni 2015, JAR 2015/188.

³ Vgl. A.T.J.M. Jacobs, *Collectief Arbeidsrecht*. Deventer: Kluwer 2005, p. 173-176.

orde te krijgen. Het hiervoor geschetste stelsel van aan het overleg gestelde zorgvuldigheidseisen en het overeenstemmingsvereiste zijn bedoeld om dat probleem te beperken, maar kunnen dat niet voorkomen.

In zekere zin vermengt de overheid haar rol als wetgever (bestuurder) met die van werkgever als zij haar inzet in het arbeidsvoorwaardenoverleg laat bepalen door algemene beleidsoverwegingen en begrotingswensen. Het leidt er in ieder geval toe dat er voor de andere partij weinig te onderhandelen valt: alle uitkomsten zijn mogelijk, als het resultaat maar een loonstijging van nul is. (Soms kan er een list worden bedacht. In 2013 kwam er een politie-cao tot stand waarin andere voorzieningen dan een salarisstijging werden geboden, plus een mogelijkheid om in een groot aantal individuele gevallen hoger te worden ingeschaald. Bij gelijkblijvende algemene salarisoniveaus konden politieambtenaren er toch op vooruitgaan.⁴)

JARENLANGE NULLIJN

Ondanks de formele regels die open en reëel overleg moeten waarborgen, hebben de onderhandelingen de laatste jaren behoorlijk op slot gezeten. Het gevolg: een jarenlange nullijn voor rijksambtenaren en werkenden in aanverwante sectoren. In sectoren die op wat grotere afstand staan van het kabinet valt er overigens nog wel een loonstij-

ging op te merken.⁵ De overheid nam de vrijheid, waar ook werkgevers in de marktsector gebruik van maken, om geen cao's af te sluiten. Dat is ook een verschijningsvorm van de door internationale verdragen geborgde onderhandelingsvrijheid. In die zin is de positie van ambtenaren ook weer niet uniek. Ook bij 'normale' cao-onderhandelingen kan het gebeuren dat er geen akkoord komt, recent bijvoorbeeld in de horeca. Mogelijk hebben voor de werkgevers in de horeca vergelijkbare argumenten gespeeld als voor het Rijk, namelijk dat loonstijgingen simpelweg te duur zouden zijn.

Gesterkt door het stakingswapen en door de bundeling van belangen kunnen bonden op basis van gelijkwaardigheid met de overheidswerkgever onderhandelen. Of zij het gewenste resultaat binnenhalen en of de werkgever zich redelijk opstelt zijn nu fond geen juridische vragen. Dat heeft het bovensectorale loonruimteakkoord uit de zomer van 2015 geïllustreerd. Het Rijk sloot dit akkoord af met drie van de vaste onderhandelingspartners, maar zonder de FNV. Die laatste partij probeerde dat via de rechter tegen te houden, met een beroep op de procedure-eisen gesteld aan het arbeidsvoorwaardenoverleg. De rechter weigerde echter tussenbeide te komen.⁶ Ook bij de implementatie van het pensioenakkoord uit het najaar van 2014 waren de cao-partijen bij de rechter in feite aan het verkeerde adres. In die zaak stuurt de rechter

⁴ B. Barentsen, 'Collectieve afspraken in gespannen verhoudingen', *Staat van de ambtelijke dienst* 2013. Den Haag: CAOP 2013, p. 178 e.v.

⁵ Zie J.J.M. Uijlenbroek, *Arbeidsverhoudingen aan de slag* (oratie Leiden). Den Haag: CAOP 2015, p. 24.

⁶ Gerechtshof Den Haag, 27 oktober 2015, JAR 2015/296 (ECLI:NL:GHDHA:2015:2949).

hen met zoveel woorden terug naar de onderhandelingstafel.⁷

Het is mogelijk dat een salarisverhoging uit het bovensectorale akkoord een sigaar uit eigen doos is, omdat die uit verlaging van de pensioenpremie wordt betaald. Als (een meerderheid van) de bonden daar genoeg mee nemen, is dat echter hun zaak. De politiebonden zijn erin geslaagd (iets) meer resultaat binnen te halen in hun arbeidsvoorwaardenakkoord in vergelijking met het bovensectorale akkoord. Zij zijn erin geslaagd om een groot deel van hun achterban te mobiliseren. Ze voerden, binnen de beperkte ruimte die hen daarvoor gegund was, langdurig en steeds heftiger actie. Dat is een belangrijke verklaring voor de extra afspraken die zij bovenop de standaardloonruimte wisten te realiseren.

HOE VERDER?

De werkgroep Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel heeft geconstateerd dat het ‘dubbele-pettenprobleem’ van overheden cao-onderhandelingen flink kunnen frustreren. Tegelijkertijd is dat probleem aanzienlijk minder pregnant als de arbeidsvoorwaardenonderhandelingen op afstand van het kabinet plaatsvinden, zoals bij gemeentes of bij het onderwijs het geval is. De werkgroep komt daarom met de aanbeveling om op rijksniveau de rollen van ‘onderhandelend minister’ en ‘politicus-minister’ af te

bakenen.⁸ Het is overigens goed om te constateren dat deze met het oog op de normalisering van de ambtelijke rechtspositie ingestelde werkgroep problemen schetst die nu al spelen, in het vertrouwde stelsel met overlegregels en overeenstemmingsvereiste. Normalisering of niet, het pettenprobleem zal zeker in het Haagse de kop blijven opsteken. Mogelijk zou implementatie van het advies het wel enigszins kunnen reduceren, maar de spanning tussen de twee rollen (wetgever en werkgever) was er, is er en blijft er. De rollenscheiding valt ongetwijfeld goed vol te houden als de onderhandelaar genoeg ruimte krijgt van de collega’s in het kabinet, maar er is waarschijnlijk niet eens zo’n diepe crisis als die van 2008 voor nodig om toch weer politieke beïnvloeding en (vooral) begrenzing van die ruimte te krijgen. Het is afwachten of het voorgestelde systeem overeind blijft als er werkelijk druk op komt te staan. Dat gezegd hebbend is niets wijzigen in ieder geval een garantie voor herhaling van de impasse van de afgelopen jaren.

Inmiddels hebben zowel de verschillende betrokken bonden als vertegenwoordigers van het kabinet laten weten dat ze herstel van verhoudingen beogen. Die waren met de jarenlange nullijn en de rechtszaken uit 2015 wel wat onder druk komen te staan. Ook de FNV wil weer graag, liefst gezamenlijk met de collega-bonden, in de onderhandelingen optrekken. Het bovensectorale akkoord

⁷ Vzng. Rb. Den Haag, 10 april 2015, TAR 2015/121 (ECLI:NL:RBDHA:2015:4045).

⁸ Zie Werkgroep normalisatie rechtspositie overheidspersoneel ‘Buitengewoon normale sturing’. Den Haag, 18 juni 2015 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/06/18/rapport-buitengewoon-normale-sturing>).

zien de meeste betrokkenen als een uitzonderlijke, hopelijk eenmalige, noodgreep. Een en ander blijkt uit het rapport van Van de Donk.⁹

MOOI COMPROMIS - SLECHTE DEAL

Ook hier is het wederom de vraag wat er van de nu uitgesproken intenties en goede bedoelingen terecht komt. Als de wind meezit, is het misschien makkelijk genoeg om het met wat geven en nemen eens te worden. De belangentegenstelling kan echter te groot worden om er met goede wil alleen uit te komen. Daar komt dan nog eens bij dat er aan werknemerszijde meerdere bonden actief zijn, die vanuit hun eigen traditie en filosofie opereren. Wat voor de een een mooi compromis is, is voor de ander een slechte deal. De mate van actiebereidheid verschilt ook onderling. Hoe zeer nu ook benadrukt mag worden dat akkoorden buiten een van de collega-bonden om niet wenselijk zijn, er kan een moment komen dat een deel van de bonden liever een akkoord heeft dan geen akkoord omdat niet iedereen mee wil doen. De gang van zaken rond het bovensectorale akkoord heeft aangetoond dat zoiets niet alleen een theoretische mogelijkheid, maar een reële optie is. Ook juridisch is deze route mogelijk.

Het wordt misschien niet gebruikelijk, maar net als in de marktsector zal het bij arbeidsvoorwaardenvorming bij de overheid af en toe kunnen

voorkomen dat een deel van de bonden buitenspel komt te staan.¹⁰

Het lijkt erop dat de tot voor kort zo keurig gereglementeerde en geprotocolleerde arbeidsvoorwaardenonderhandelingen bij de overheid wat vrijer zijn geworden. Geen cao is een reële mogelijkheid, een cao met een deel van de bonden ook. Net als in de marktsector. Zoals gezegd zullen bonden die iets anders willen, dat uiteindelijk op basis van macht en kracht moeten zien te bereiken. Daarbij moet wel bedacht worden dat ‘polderen’ en overleg doorgaans de boventoon voeren, en dat een grootschalige vergroving van de onderhandelingen met allerlei langdurige en heftige acties niet direct valt te verwachten. Wél verdient opmerking dat de Hoge Raad in 2015 de juridische ruimte voor collectieve acties aanzienlijk heeft verruimd.¹¹

GAAT ER NOG WAT VERANDEREN DAN?

Mocht de normalisering worden doorgezet, dan leidt dat in eerste instantie tot technische en optische veranderingen. Hoewel het annus horribilis 2015 wellicht niet direct wordt herhaald, bevestigen de gebeurtenissen in dat jaar wel dat cao-onderhandelingen min of meer op dezelfde manier kunnen slagen of mislukken als in de marktsector. In die zin verandert normalisering

⁹ Advies over de verhoudingen met de sociale partners van verkenner W. van de Donk, d.d. 3 december 2015, p. 2. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/12/03/advies-over-de-verhoudingen-met-de-sociale-partners>.

¹⁰ Sprengers wijst erop dat de ‘cao’ voor onderzoeksinstellingen 2010-2014 zonder AbvaKabo FNV is afgesloten, zie L.C.J. Sprengers, ‘Het cao-overleg in de sectoren’, in: *Staat van de ambtelijke dienst 2013*. Den Haag: CAOP 2013, p. 172.

¹¹ HR 31 oktober 2014, JAR 2014/298 (Enerco) en HR 19 juni 2015, JAR 2015/188 (Amsta).

niet zo gek veel, omdat er feitelijk al heel veel genormaliseerd is.

Uiteraard heeft normalisering wel iets meer om het lijf dan een zuiver cosmetische ingreep. In de marktsector ontbreekt het overeenstemmingsvereiste en is ook niet wettelijk vastgelegd met wie de werkgever moet onderhandelen. Hoewel de betekenis van deze normen, net als de eisen van reëel en open overleg, enigszins is gerelativeerd in recente rechtspraak, neemt dat niet weg dat ze de bonden een bepaalde startpositie geven. Die raken ze kwijt, net als de bescherming van de specifieke overlegregels. Zo gezien zou 2015 wel eens het 'model' kunnen worden van arbeidsvoorwaardenonderhandelingen ná normalisering. Let wel: het zal daarbij hoogstens om een lichte accentverschuiving gaan. Ook in de marktsector overheersen in het algemeen vreedzame polderverhoudingen.

Op rijksniveau zal er materieel weinig veranderen. In plaats van het ARAR wordt er dan met een minister onderhandeld over een rijks-cao. Datzelfde geldt voor andere sectoren, waar maar één werkgever (de minister van Defensie of de voor de politie verantwoordelijke minister) is. De onderhandelingsdynamiek blijft min of meer hetzelfde. Hoogstens zullen de vakcentrales moeten nagaan of zij wel bevoegd zijn cao's voor hun leden af te sluiten. Ze moeten in hun statuten vermelden

dat cao's aangaan tot hun doelstellingen behoort. Verder eist de wet dat ze een vereniging van werknemers zijn. Volgens sommige auteurs zijn vakcentrales, die een vereniging van werknemersverenigingen zijn, dat niet.

Wel komt de huidige binding van ambtenaren aan de cao via de rechtspositieregeling te vervallen. Alleen leden van cao-partijen zijn aan een cao gebonden. Individuele ambtenaren zouden kunnen kiezen voor een opt-out. Net als bij de werknemers nu zouden ongebonden ambtenaren door middel van een incorporatiebeding of door bestendig gebruik toch de rechten en plichten uit de cao op zich kunnen nemen. Een interessante vraag is of het instrument van algemeenverbindendverklaring zou kunnen worden gebruikt om ongebonden ambtenaren onder de cao te brengen. Al bij al gaat er echt wel iets veranderen.

NIEUWE DYNAMIEK

Nog meer veranderingen gaan optreden in sectoren waar meerdere werkgevers actief zijn, zoals de gemeentes, provincies en waterschappen. Ook hier speelt de vraag of 'werkgeversverenigingen' bevoegd zijn cao's af te sluiten, en daarmee of zij hun leden kunnen binden. Los daarvan is het denkbaar dat werkgevers ervoor kiezen eigen cao's af te sluiten of zich daar verre van te houden door lidmaatschap van bijvoorbeeld de VNG of het IPO te vermijden. Normalisering zou ook wat dat

betreft een nieuwe dynamiek kunnen toevoegen aan de arbeidsvoorwaardenvorming. Daar komen nog allerlei afbakeningskwesties bij, die thans al in het civiele cao-recht spelen. Kan een zelfstandig binnen een gemeente opererend onderdeel (bijvoorbeeld vuilnisophaaldienst) de gemeentelijke cao toepassen in plaats van de cao voor afvalverwerkingsbedrijven?

Nu zijn dat uiteindelijk allemaal vormkwesties. In de basis is het collectieve arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid al sterk genormaliseerd. Materieel is het contractenrecht, waarin partijen vrij zijn al of niet met elkaar in zee te gaan. Vakbonden genieten stakingsvrijheid om hun eisen in die onderhandelingen kracht bij te zetten. Daarvan maken zij spaarzaam gebruik overigens. Het lijkt erop dat, als 2015 een goede indicatie geeft voor de toekomst, onderhandelingsvrijheid en stakingsvrijheid nog wat meer de nadruk gaan krijgen. Daarbij zal het pettenprobleem van in het bijzonder de centrale overheid de onderhandelingen kunnen bemoeilijken. Dat is echter al heel lang het geval, en dat blijft voorlopig ook nog wel zo.

