

Kaderrichtlijn eist arbowetgeving voor ambtenaren

Erik de Gier et al.

Op dit moment vinden vergaande veranderingen plaats in de regelgeving over de arbeidsomstandigheden van Europese werknemers. Nieuwe regelgeving dwingt de Lid-Staten van de EU bestaande wetgeving op dit terrein aan te passen, te verbreden en uit te breiden. Een centrale rol hierin speelt de kaderrichtlijn van juni 1989.

De meeste Lid-Staten van de EU hebben de bepalingen van de richtlijn inmiddels verwerkt in hun nationale regelgeving. De richtlijn is te beschouwen als een Europese arbeidsomstandighedenwet voor veiligheid, gezondheid en welzijn op het werk. In Nederland zijn de bepalingen van de richtlijn sinds 1 januari 1994 (één jaar na de verplichte datum van inwerkingtreding) van kracht.

Een nieuw aspect van de Europese regels is dat zij voortaan voor alle werknemers gelden. Tot voor kort waren bepaalde categorieën werknemers, waaronder werknemers in overheidsdienst, in de meeste Lid-Staten van de EU daarvan geheel of gedeeltelijk uitgezonderd. Inhoudelijk spitst de kaderrichtlijn zich toe op een aantal algemene, meer specifieke verplichtingen voor werkgevers en in mindere mate ook voor werknemers. Dit betreft onder meer de verplichting tot het uitvoeren van een risico-inventarisatie en -evaluatie in een bedrijf, het werk aan te passen aan de werknemer, gevaarlijk werk zo veel mogelijk door ongevaarlijk werk te vervangen, werknemers invloed te geven over zaken betreffende hun arbeidsomstandigheden en zonodig deskundigen 'van buiten' in te schakelen ten behoeve van preventie en bescherming. Daar de nieuwe regelgeving voortaan ook voor ambtenaren geldt, leidt dit in een aantal Lid-Staten tot nieuwe initiatieven ten behoeve van deze groep werknemers. Daarbij moet worden aangetekend dat deze ontwikkeling niet op zichzelf staat. In de meeste Lid-Staten is gedurende een aantal jaren een ontwikkeling gaande die soms leidt tot een vergaande organisatorische herstructurering van de publieke sector (deregulering en privatisering). Deze herstructurering heeft niet alleen gevolgen voor de arbeidsvoorwaardelijke positie van de werknemers in



Opmerkelijk: rollen overheid als werkgever en wetgever lopen door elkaar.

Foto: Marcel van der Stap

overheidsdienst, maar ook voor hun arbeidsomstandigheden.

In dit artikel wordt ingegaan op deze problematiek, mede aan de hand van een onlangs door TNO Preventie en Gezondheid in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uitgevoerd internationaal vergelijkend onderzoek met betrekking tot regulering van en beleid voor arbeidsomstandigheden van ambtenaren in vijf landen van de Europese Unie: Nederland, Groot-Brittannië, Spanje, Duitsland en Frankrijk (De Gier et al., 1994).

Verzorgingsstaat

De westerse geïndustrialiseerde verzorgingsstaten bereikten hun hoogtepunt in de jaren zestig en zeventig. Het grootste deel van de collectieve sociale uitgaven werd besteed aan onderwijs, gezondheidszorg,

pensioenen en werkloosheidsuitkeringen.

Mede als gevolg van de hoge sociale overheidsuitgaven verminderden vanaf de jaren zeventig de economische groeiprestaties van de OESO-landen en namen in het verlengde daarvan de uitgaven voor met name sociale zekerheid sterk toe. Dit zette het fenomeen verzorgingsstaat dermate onder druk dat omstreeks 1980 voor het eerst in de nog relatief korte geschiedenis van de verzorgingsstaat sprake was van een ernstige crisis (OECD, 1981). De oplossing van de crisis werd gezocht in de introductie van aanbodeconomisch beleid ter vervanging van het gangbare in hoofdzaak op stimulering van de consumptie gericht (keynesiaans) economisch beleid. Kenmerkend voor het aanbodeconomisch beleid is onder andere het gewicht dat

Tabel 1. Actuele veranderingen in de overheidsdienst

NL	GB	SP	BRD	FR
- privatisering	- privatisering	- decentralisatie	- privatisering	- privatisering
- normalisatie	- Next Steps Initiative	- modernisering	- deregulering	- decentralisatie
- decentralisatie	- Citizens Charter		- hereniging	- deconcentratie
- Grote Efficiency Operatie				- modernisering

aan flexibiliteit wordt gehecht. Daarmee worden zaken bedoeld zoals de introductie van flexibele organisatievormen, van flexibele arbeidsvoorwaarden en arbeidscontracten en van flexibele arbeidstijden. Teneinde de flexibiliteit van de economie en het bedrijfsleven optimaal te bevorderen werd voortaan tevens gestreefd naar een terugtrekkende overheid door enerzijds deregulering en anderzijds privatisering van overheidstaken.

De aard van de veranderingen brengt veel gevolgen met zich mee voor onder andere de organisatie van het werk in de publieke sector, de beloning van overheidspersoneel, de arbeidsvoorwaarden, de arbeidsomstandigheden, de machtspositie van overheidsvakbonden en onderhandelingsstructuren (Ferner, 1991).

In dezelfde context zijn in de meeste OESO-landen in de afgelopen tijd binnen de overheidsorganisatie hervormingsprogramma's geïnitieerd die niet alleen betrekking hebben op de overheidsorganisatie, maar ook op de organisatie van de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht (OECD, 1993). Hoewel bepaald nog niet kan worden gesproken van het ontstaan van een 'overall' model van 'public management', kan niettemin een zekere mate van convergentie worden geconstateerd van de beschreven ontwikkelingen in drie te onderscheiden groepen van verzorgingsstaten (Esping-Andersen, 1991).

Dit zijn in de eerste plaats de zogenoemde 'liberale' verzorgingsstaten (Verenigde Staten, Canada en Australië). In dit type verzorgingsstaat is sprake van bescheiden stelsels van sociale zekerheid en van bescheiden (universele) overdrachtsuitgaven voor andere sociale doeleinden. Daarnaast is het verstrekken van bijstandsuitkeringen en uitkeringen voor sociale zekerheid niet zelden onderworpen aan een middelentoets. Ten slotte is de rol van de staat er in hoofdzaak toegespitst op het stimuleren van de private markt.

In de tweede plaats kunnen 'corporatistische' verzorgingsstaten worden onderscheiden (Oostenrijk,

Frankrijk, Italië en Duitsland). In dit type verzorgingsstaat neemt het subsidiariteitsbeginsel een voornaam plaats in. De staat krijgt pas een actieve rol als bestaande maatschappelijke verbanden deze niet of minder goed kunnen vervullen.

In de derde plaats zijn er de 'sociaal-democratische' verzorgingsstaten (Noorwegen en Zweden). In dit type verzorgingsstaat gaan sociale zekerheidsprogramma's en andere sociale overheidsprogramma's hand in hand met een actief arbeidsmarktbeleid. Het spreekt vanzelf dat dit onderscheid ideaaltypisch is, in werkelijkheid is sprake van mengvormen. Niettemin kunnen clusters van verzorgingsstaten worden onderscheiden die min of meer vergelijkbare kenmerken hebben. Voorts is te constateren dat als gevolg van de economische ontwikkelingen en de beschreven veranderingen in het beleid van de OESO-landen het liberale type het meest op de voorgrond is komen te staan, terwijl het sociaal-democratische type aan betekenis verliest.

In het door TNO uitgevoerde onderzoek zijn zowel een liberale verzorgingsstaat (Groot-Brittannië), als drie corporatistische (Duitsland, Frankrijk en Spanje) opgenomen. Een echte sociaal-democratische verzorgingsstaat ontbreekt omdat deze op dit moment niet voorkomt in de EU. Nederland kan worden beschouwd als een verzorgingsstaat die verschuift van het corporatistische type naar het liberale type.

Belangrijkste resultaten

Opzet, methode en vraagstelling van het onderzoek

Het onderzoek is in 1993 uitgevoerd. Aan de hand van een onderwerpenlijst zijn in de vijf onderzochte landen vraaggesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de overheid, de sociale partners en deskundigen. Daarnaast is waar mogelijk gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen. De doelstelling van de studie kan worden omschreven als het in enkele landen van de EU in kaart brengen van de concrete invulling en vormgeving van het arbeidsomstandighedenbeleid ten aanzien van overheidspersoneel, mede op basis

van de verplichtingen die voortvloeien uit de eerder genoemde Europese kaderrichtlijn.

Overheidspersoneel betrof in dit geval alle werknemers die in dienst zijn van centrale overheidsinstellingen. Personeel in dienst van decentrale bestuurslagen werd om praktische redenen uitgesloten.

De gestelde vragen hadden betrekking op een aantal zaken die de arbeidsomstandigheden van overheidspersoneel betreffen. Samengevat kwamen de volgende thema's aan de orde: a. de institutionele en bestuurlijke context in het desbetreffende land, b. het wettelijk kader en c. de feitelijke arbo-praktijk.

a. Institutionele en bestuurlijke context

Convergentie of divergentie?

In alle vijf onderzochte landen blijkt sprake van belangrijke en soms vergaande veranderingen in de organisatie van de overheidsdienst. Deze hebben ook effecten op arbeidsomstandigheden. De veranderingen komen in het algemeen neer op modernisering van het overheidsapparaat; verbetering van het management en beheer van het overheidsapparaat, inclusief het personeelsmanagement. Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste veranderingen per land.

De aard van de actuele veranderingsprocessen is vergelijkbaar. Waar mogelijk wordt in de vijf landen gestreefd naar meer efficiënt werkende overheidsdiensten. In het meest extreme geval betekent dit het afstoten van diensten naar de private sector. Tegelijkertijd is het vrijwel overal de bedoeling ook de kwaliteit van de geleverde diensten te verbeteren. De veranderingen impliceren in de meeste gevallen bezuinigingen op overheidsuitgaven, vermindering van personeel, alsmede een nieuwe status van het overheidspersoneel.

De intensiteit van de veranderingen is per land verschillend. Deze hangt mede af van de politieke historie en cultuur van het desbetreffende land. Zo ontstaat in Groot-Brittannië en Nederland geleidelijk een op onderdelen soms vergaand gewijzigde be-

Tabel 2. Verschillende groepen personeel binnen overheidsdiensten

NL	GB	SP	BRD	FR
- ambtenaren - arbeidscontractanten	- civil servants	- ambtenaren - arbeidscontractanten	- Beampten - Arbeitnehmer	- titulaires - non-titulaires

stuursdienst (opmerkelijk in dit verband is dat Groot-Brittannië behoort tot het liberale type verzorgingsstaat en dat ook Nederland in die richting tendeert). In de overige drie landen wordt vooralsnog volstaan met partiële aanpassingen. Ondanks blijvende verschillen, ligt op langere termijn een verdere convergentie van de ontwikkelingen in de rede. In die zin dat onder invloed van de EU en onder invloed van de reeds in gang gezette hervormingen van bestuursdiensten in de geïndustrialiseerde landen, overheidsadministraties in organisatorische zin meer op elkaar gaan lijken (De Gier, 1993).

Dit onderzoek beperkte zich tot het centrale overheidspersoneel. Uit de studie blijkt dat het niet in alle gevallen zo eenvoudig is van deze beperking uit te gaan. In enkele landen genieten andere groepen overheidspersoneel dezelfde status als het personeel van ministeries. Daarnaast blijken in enkele landen twee typen overheidspersoneel voor te komen (tabel 2). Beide groepen hebben verschillende (ongelijke) arbeidsvoorwaarden. Mede als gevolg daarvan is soms ook de regelgeving en de handhaving van regels op het vlak van arbeidsomstandigheden verschillend.

b. Wettelijk kader

Op het gebied van wet- en regelgeving bestaan grote verschillen tussen de vijf onderzochte landen. Er zijn ten minste twee groepen landen te onderscheiden. In de eerste plaats zijn er landen (Duitsland, Frankrijk en Spanje) waar afzonderlijk wettelijke regels voorkomen op het vlak van arbeidsomstandigheden voor ambtenaren en voor niet-ambtenaren. Daarnaast zijn er twee landen (Nederland en Groot-Brittannië) waar in de sfeer van regelgeving nauwelijks een verschil bestaat tussen particuliere werknemers en ambtenaren (opnieuw zijn dit de meest liberale verzorgingsstaten in het onderzoek). Niettemin is het onderscheid tussen ambtenaren en niet-ambtenaren ook in deze twee landen niet geheel geëlimineerd. Nederland beschikt over een 'Arbobe-sluit burgerlijke openbare dienst'

onder de Arbowet. Groot-Brittannië kent weliswaar een algemene wet voor alle werknemers in de vorm van de 'Health and Safety at Work Act' (1974), maar maakt met betrekking tot toezicht en uitvoering nog een onderscheid voor grote groepen ambtenaren ('Crown immunity'). Overigens zijn in alle landen groepen ambtenaren die niet of slechts gedeeltelijk onder de reguliere ambtelijke wetgeving (c.q. de ambtelijke regelgeving op het vlak van arbeidsomstandigheden) vallen. Dit betreft meestal het defensie- en het politiepersoneel.

De meeste landen kennen een hiërarchie in de bestaande wet- en regelgeving op arbogebied. Soms (Spanje en Duitsland) is in de Grondwet een algemene regeling opgenomen. Daarnaast bevat het burgerlijk recht bepalingen over goed werkgeverschap. De meest concrete bepalingen zijn opgenomen in de parlementaire wetgeving. In Duitsland bestaat afzonderlijke arbeidsomstandighedenwetgeving voor ambtenaren. In andere landen wordt volstaan met verordeningen of decreten in aanvulling op ook voor de particuliere sector geldende wetgeving (Frankrijk, Spanje, Nederland). In Groot-Brittannië is geen sprake van gesplitste regelgeving. Op een lager niveau van regelgeving maken enkele landen gebruik van niet-wettelijke beleidsregels (Nederland: P-Bladen; Groot-Brittannië: 'Approved Codes of Practice'; Duitsland: 'Verwaltungsvorschriften'). In Spanje zijn, naast wettelijke regels, ook cao's belangrijk op het terrein van arbeidsomstandigheden.

De overheid als wetgever

In de vijf onderzochte landen zijn de Ministeries van Binnenlandse Zaken of van de Openbare Dienst en soms ook andere departementen betrokken bij het maken van wettelijke regels inzake arbeidsomstandigheden. Zij treden doorgaans op als medewetgever, naast de Ministeries van Arbeid, Werkgelegenheid en/of Sociale Zaken. In Groot-Brittannië bereidt de 'Health and Safety Commission' (HSC) regels voor alle werknemers voor. Afhankelijk van het betreffende onderwerp, kunnen behalve de minister van Werkgelegen-

heid, ook andere ministers een rol spelen. In Duitsland heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken een autonome wetgevende taak. Samengevat vallen de posities van de overheid als respectievelijk wetgever en werkgever op het vlak van arbeidsomstandigheden in het algemeen niet geheel met elkaar samen. De overheid als werkgever blijkt verspreid over een groot aantal meer of minder autonome diensten en sectoren.

Omzetting van de kaderrichtlijn

De Europese kaderrichtlijn met betrekking tot veiligheid en gezondheid op de werkplek moest per 1 januari 1993 verwerkt zijn in de nationale regelgeving van de EU-Lid-Staten. Belangrijk is dat de kaderrichtlijn geen onderscheid maakt tussen werknemers in de particuliere sector en werknemers in overheidsdienst. De Europese regels moeten, uitzonderingen daargelaten, gelden voor alle werknemers. Dat betekent dat ook in landen met afzonderlijke regels, deze in overeenstemming moeten worden gebracht met de bepalingen van de kaderrichtlijn. Dit kan inhouden dat afzonderlijk voor ambtenaren bestaande regels geheel worden afgeschaft. Dit laatste is in Groot-Brittannië reeds het geval. Ook Nederland komt steeds dichterbij een volledige gelijkstelling van regels voor ambtenaren en particuliere werknemers. De genoemde overeenkomsten tussen Nederland en Groot-Brittannië impliceren overigens niet dat het niveau van de regelgeving, de deskundige ondersteuning en de handhaving van de regels voor ambtenaren in beide landen gelijk zijn. Frankrijk is nog het meest verwijderd van een geïntegreerd wettelijk regime voor alle werknemers. Duitsland en Spanje nemen een bijzondere positie in. Hoewel in deze twee landen verschillende wettelijke regimes op het terrein van arbeidsomstandigheden bestaan voor ambtenaren en particuliere werknemers, zijn in deze landen, mede onder invloed van de kaderrichtlijn, alle werknemers bestrijken de wetsontwerpen tot stand gekomen. Aangezien deze wetsontwerpen tot veel discussie hebben geleid, is niet dui-

Tabel 3. Werknemersvertegenwoordiging en overlegorganen

	NL	GB	SP	BRD	FR
Landelijke/regionale/ sectorale overlegorganen:	SER (Commissie Arbeids- omstandigheden) CGOA ROP Sectoraal overleg (VSO)	HSC/HSE Whitley councils	-	-	CSFP CCHS
Overlegorganen op dienstniveau:	dienstcommissie bijzondere commissie	safety committee	-	Personalrat Arbeitsschutz Ausschuss	CTP CHS
Directe werknemers- betrokkenheid	-	safety representatives	delegados de personal junta de personal	Sicherheits- beauftragte	veiligheids- vertegenwoordigers

delijk of zij uiteindelijk de status van wet zullen halen. Indien dat niet het geval zal zijn, zullen de bestaande regelingen voor ambtenaren op het niveau van de kaderrichtlijn moeten worden gebracht.

c. De arbopraktijk

De overheid als werkgever

De vijf onderzochte landen verschillen aanzienlijk in de wijze waarop de overheid optreedt als werkgever. Eerder werd gerefereerd aan het voorkomen van verschillende groepen overheidspersoneel. Daarnaast blijkt de overheid geen homogene entiteit te zijn. In Spanje kunnen (soms aanzienlijke) onderlinge verschillen optreden in arbeidsomstandighedenbeleid tussen ambtenaren in dienst van de nationale ministeries en ambtenaren die werken voor de autonome regio's. Dat geldt in zekere zin ook voor Duitsland, waar verschillen voorkomen tussen personeel in dienst van de federale bond, de afzonderlijke landen en gemeenten.

In alle vijf landen is de verantwoordelijkheid voor het arbeidsomstandighedenbeleid in belangrijke mate gedelegeerd of gemandateerd aan de verantwoordelijke lijnmanagers. Ook daardoor treden belangrijke onderlinge verschillen op. In Nederland ten slotte is vanaf 1 april 1993 het sector-model ingevoerd. Een gevolg daarvan is dat het arbeidsomstandighedenbeleid van de Nederlandse overheid niet langer een geïntegreerd geheel vormt, maar voortaan gedifferentieerd wordt ingevuld in de acht sectoren (rijk, provincies, gemeenten, onderwijs en wetenschappen, politie, defensie, rechterlijke macht en waterschappen).

Werknemersvertegenwoordiging en overlegorganen

In de vijf onderzochte landen is op verschillende niveaus een meer of minder uitgewerkte infrastructuur aanwezig waarbinnen werknemers betrokken worden bij het arbeidsomstandighedenbeleid. In het bijzonder kan onderscheid worden gemaakt tussen het landelijke niveau, het niveau van de afzonderlijke diensten en de werkplek (afdeling).

Op nationaal niveau kunnen, met uitzondering van Spanje (hier bestaan alleen werknemersorganen), landelijke overlegorganen worden onderscheiden. Daarin participeren naast de werkgevers, de overheidsvakbonden. In een aantal gevallen zijn op het niveau van de diensten ook bi-partite overlegorganen. Daarnaast beschikken de diensten in Groot-Brittannië, Spanje, Duitsland en Frankrijk over veiligheidsvertegenwoordigers op afdelingsniveau (tabel 3).

Deskundige diensten

In Groot-Brittannië is de CSOHS een landelijk opererende deskundige dienst ten behoeve van de ambtenaren. Deze dienst dient te concurreren met particuliere adviesdiensten. Daarnaast zijn in dit land op het vlak van de bedrijfsgezondheidszorg de NHS en de EMAS actief. In Nederland is er de landelijk en regionaal opererende RBB. Deze dienst zal op termijn worden geprivatiseerd. In Spanje bestaan tot nu toe nog vrijwel geen voorzieningen in de sfeer van deskundige diensten, al kunnen de werknemers terugvallen op een met de Engelse NHS vergelijkbare Nationale Gezondheidsdienst. In Frankrijk en Duitsland zijn, mede als gevolg van de nauwe verweven-

heid van het arbeidsomstandighedenbeleid met sociale zekerheid, goed ontwikkelde medische diensten.

Handhaving

In die landen waar de arbeidsomstandighedenwetgeving voor alle werknemers geldt, zien de inspectieapparaten tevens toe op de uitvoering in de overheidssectoren (Nederland en Groot-Brittannië). Niettemin geschiedt de handhaving er minder intensief dan in de particuliere sector (vgl. 'Crown Immunity'). In Spanje heeft de Arbeidsinspectie slechts handhavingsbevoegdheden ten aanzien van overheidspersoneel met een arbeidscontract. In het ontwerp voor een nieuwe arbeidsomstandighedenwet wordt voorgesteld dat de Arbeidsinspectie voor het gehele overheidspersoneel dient te functioneren. In Duitsland is sprake van 'hierarchische Binnencontrole'; het hogere overheidsniveau controleert het lagere (een vorm van zelfcontrole in plaats van onafhankelijke controle). De Arbeidsinspectieapparaten in dit land hebben geen bevoegdheden ten aanzien van ambtelijke diensten. Wellicht zal als gevolg van de Europese kaderrichtlijn in de toekomst een afzonderlijke overheidsinspectie worden ingericht. In hoeverre deze onafhankelijk zal zijn, staat nog ter discussie. Ook in Frankrijk is in de ambtelijke dienst sprake van zelfcontrole. De dienstleiding benoemt ten behoeve daarvan inspectiefunctionarissen. In de nabije toekomst wordt vermoedelijk een onafhankelijke overheidsinspectie in het leven geroepen. De effectiviteit van de handhaving zal, met name in het geval van zelfcontrole, beperkt zijn.

Interpretatie en conclusies

Naast duidelijke overeenkomsten, blijken in regelgeving en beleid met betrekking tot ambtenaren aanzienlijke verschillen voor te komen. Globaal zijn twee groepen landen te onderscheiden. In de eerste plaats de landen (Groot-Brittannië en Nederland) waarin nauwelijks verschillen bestaan ten aanzien van regelgeving voor werknemers in de particuliere en de overheidssector. In de overige landen is sprake van een vooralsnog strikte scheiding tussen overheids-personeel en werknemers in de particuliere sector. Gemeenschappelijk in alle vijf onderzochte landen is dat het arbeidsomstandighedenbeleid voor diverse groepen ambtenaren aanzienlijk kan verschillen. Onder invloed van de Europese kaderrichtlijn zullen de wettelijke regels voor ambtenaren en werknemers in de particuliere sector op een gelijkwaardig niveau moeten komen. In Groot-Brittannië en Nederland (landen met een meer liberaal type verzorgingsstaat) zullen daardoor de laatste verschillen in regelgeving tussen ambtenaren en niet-ambtenaren geheel verdwijnen. In Frankrijk zal een afzonderlijk regime voor ambtenaren in tact blijven, terwijl in Duitsland een reële kans aanwezig is dat de nog gescheiden regimes voor ambtenaren en niet-ambtenaren door nieuwe regelgeving worden samengebracht. In Spanje is sprake van een in beginsel voor alle werknemers geldende wetgeving, zij het dat de regels worden vertaald naar de situatie bij de respectievelijke overheden. Opvallend is dat de posities van de overheid als respectievelijk wetgever en werkgever op het vlak van arbeidsomstandigheden in het algemeen niet zonder meer met elkaar samenvallen. De overheid als werkgever is in toenemende mate verspreid over een groot aantal diensten en sectoren. De overheidsrol als (mede-)wetgever blijft in de meeste gevallen beperkt tot een of enkele ministeries. In Duitsland is de overlap in de rol van wetgever en werkgever relatief groot.

De kaderrichtlijn is niet de enige belangrijke factor bij de ontwikkelingen op het terrein van arbeidsomstandigheden voor ambtenaren. In alle vijf landen is sprake van modernisering van overheidsdiensten, dat gevolgen hebben voor de feitelijke arbeidsomstandigheden van ambtenaren (en uiteindelijk ook voor de regelgeving en de beleidspraktijk). In de kern houdt dit proces in dat de overheid in meer of minder mate terugtreedt als actor in het sociale be-

leid. Relevante processen in dit verband zijn onder meer: deregulering, privatisering, decentralisatie en normalisatie (o.a. OECD, 1993). In sommige landen heeft dit zich geuit in de introductie van aspecten van 'new public management' of 'entrepreneurial government' (Osborne en Gaebler, 1993). De ambtelijke diensten introduceren in hun organisatie meer en meer marktelementen ten behoeve van enerzijds een grotere efficiency en anderzijds een verbetering van de kwaliteit van geleverde diensten.

De achtergrond van deze nieuwe ontwikkeling is dat in de jaren dertig en veertig ontworpen bureaucratisch-georganiseerde overheidsdiensten niet langer adequaat functioneren in een snel veranderende wereld-economie. Het zal duidelijk zijn dat een verdergaande ontwikkeling van 'new public management' verstrekkende gevolgen heeft voor zowel de kwaliteit van de arbeid van ambtenaren, als de omvang van de publieke werkgelegenheid. Het ligt in de rede dat de beschreven ontwikkelingen zich in de komende jaren zullen voortzetten. Met name zal het proces van herstructurering van de overheidsorganisatie het proces van harmonisatie van regelgeving op het vlak van arbeidsomstandigheden voor ambtenaren en niet-ambtenaren versterken en vice versa. Hoewel ook op termijn opmerkelijke, voor een groot deel cultureel bepaalde, nationale verschillen zullen blijven bestaan, zal daardoor (in het bijzonder in de landen die tot de EU behoren) op belangrijke onderdelen zeker ook sprake zijn van convergentie; een verder naar elkaar toegroeien van de structuur en werkwijze van overheidsorganisaties en regels voor ambtenaren en niet-ambtenaren. In dit verband is belangrijk:

- de voortgaande privatisering van overheidsdiensten;
- het verder doordringen van het marktmodel in de arbeidsverhoudingen van overheids-personeel;
- de economische en politieke eenwording van Europa (EU).

Vermoedelijk zal ook de onderscheiden actuele driedeling in verzorgingsstaten worden gereduceerd tot ten minste de tweedeling 'liberale' versus 'corporatistische' verzorgingsstaten. De reeds nu te constateren sterke opkomst van het liberale type maakt het waarschijnlijk dat de convergentie zich uiteindelijk hierop toespitst. De populariteit van het 'new public management' in landen als de Verenigde Staten en Groot-Brittannië vormt een extra aanwijzing in deze richting.

De auteurs

Erik de Gier, Anneke Bloemhoff en Steven Dhondt werken bij TNO Preventie en Gezondheid, Leiden.

Literatuur

- De Gier, H.G. (1991). Arbeidsomstandighedenrecht in Europees perspectief. Kluwer, Sociaal- en arbeidsrechtelijke reeks 27, Deventer.
- De Gier, Erik (1993). Regulation of the public sector. Paper in behalf of the international conference Social Dialogue in Europe: Strategies, Actors, Instruments. Milan September 24-25.
 - De Gier, Erik, Anneke Bloemhoff & Steven Dhondt (1994). Overheidspersoneel en arbeidsomstandigheden. Regelgeving en beleid in Nederland, Groot-Brittannië, Spanje, Duitsland en Frankrijk. BIZA-TNO-PG, Den Haag.
 - Dhondt, S., A. Goudswaard, R. van den Berg, J.C.M. Mossink, Y. Stuyt (1993). Demonstratieprojecten Gemeentelijke Overheden. NIPG-TNO, Leiden.
 - Esping-Andersen, Gösta (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Polity Press, Cambridge.
 - Ferner, Anthony (1991). Changing Public Sector Industrial Relations in Europe. Warwick Papers in Industrial relations, University of Warwick, Coventry.
 - OECD (1981). The Welfare State in Crisis. Paris.
 - OECD (1985). The Role of the Public Sector. Causes and Consequences of the Growth of Government. Paris.
 - OECD (1993). Public Management: OECD Country Profiles. Paris.
 - Osborne, David, Ted Gaebler (1993). Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Plume Books, New York.