



Arbeidsvoorwaarden bij de centrale overheid

Samenvatting

Inleiding

De afgelopen decennia zijn werknemers bij de centrale overheid geconfronteerd met een aantal structurele, op modernisering gerichte hervormingen. Dit gebeurde in een kader dat vaak wordt aangeduid met de term 'new public management'. Door de economische en financiële crisis is de overheidsschuld sterk gestegen, waardoor veel overheden zich genoopt zien om te proberen de publieke uitgaven terug te dringen door de ambtenarsalarissen te bevriezen of te verlagen.

De definitie van 'centrale overheid' ligt niet vast en verschilt per land, afhankelijk van de historische, culturele en politieke context. In het algemeen gaat het om die administratieve organen en instellingen die op centraal of nationaal niveau opereren en die op een hiërarchische manier afhankelijk zijn van politieke besluitvorming (doorgaans ministeries). Verder vallen onder het begrip ook gedecentraliseerde organen op zowel regionaal als lokaal niveau die voortvloeien uit de overdracht van administratieve functies door het verspreiden van centrale overheidsinstanties over verschillende geografische gebieden. In federale staten of staten met sterke regio's wordt onder de centrale overheid meestal alleen de federale of deelstaatoverheid verstaan, zodat werknemers van de centrale overheid slechts een klein deel van alle ambtenaren vormen.

In dit verslag wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste oorzaken en redenen voor veranderingen bij de centrale overheid in EU-lidstaten en Noorwegen, de invloed daarvan op de arbeidsomstandigheden in de sector en de vraag hoe deze situatie zich waarschijnlijk zal ontwikkelen.

Beleidscontext

In de meeste Europese landen ondergaat de centrale overheid (en het openbaar bestuur en de publieke sector als geheel) een proces van diepgaande hervormingen en transformatie. Enkele van deze veranderingen zijn het gevolg van de economische en financiële crisis (cyclische maatregelen), maar er zijn de afgelopen decennia ook structurele hervormingen doorgevoerd. Deze moderniseringsmaatregelen waren bedoeld om een duidelijke burgergerichtheid (klantgerichtheid) te realiseren bij het aanbieden van diensten, om deze

diensten efficiënter te verlenen en de kwaliteit ervan te verbeteren. De hervormingen gingen ook vaak gepaard met de privatisering en liberalisering van sommige diensten en de uitbesteding van andere. Zelfs het begrip van de publieke sector zelf evolueert door de veranderingen in de organisatie en de verlening van diensten.

Los van deze structurele hervormingen heeft de crisis geleid tot strategieën die primair gericht zijn op kostenbesparingen en maatregelen ter verhoging van de kosteneffectiviteit, waardoor de arbeidsomstandigheden in bepaalde opzichten zijn verslechterd. Daarnaast is in sommige lidstaten geprobeerd om de werkmethoden af te stemmen op die van de particuliere sector.

Voorbeelden van deze maatregelen zijn:

- vermindering van het aantal arbeidsplaatsen door minder nieuwe medewerkers aan te trekken en ambtenaren die met pensioen gaan niet te vervangen, en door overheidswerknemers die geen ambtenaar zijn en tijdelijke krachten te gebruiken voor het vervullen van ambtenarenfuncties;
- maatregelen op het gebied van werktijden en duur van de loopbaan, waaronder verhoging van de pensioenleeftijd en beperking van plannen voor vervroegde uitstroom, beperkende maatregelen voor verlofstelsels of flexibilisering van werktijden;
- bevriezing en verlaging van salarissen, inclusief directe bevriezing en besparingen op andere inkomensgerelateerde gebieden, zoals bonussen, ziekteverlof of pensioenen.

Hoofdconclusies

Omvang van de centrale overheid in Europa

De EU-27 en Noorwegen tellen ongeveer 9,7 miljoen werknemers bij de centrale overheid, waarbij drie lidstaten (Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk) de grootste aantallen voor hun rekening nemen (respectievelijk 2,4 miljoen, 1,9 miljoen en 1,8 miljoen werknemers). Deze cijfers moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, aangezien

het aandeel van de publieke sector – met name van de centrale overheid – in de totale werkgelegenheid aanzienlijk verschilt tussen landen, afhankelijk van nationale factoren.

Trend in werkgelegenheid

In de meeste landen laat de werkgelegenheid bij de centrale overheid de laatste vijf tot zeven jaar een opmerkelijke neerwaartse trend zien, met name als gevolg van de economische crisis. Trends dienen echter zorgvuldig te worden geïnterpreteerd, aangezien er belangrijke verschillen tussen landen zijn. Volgens beschikbare gegevens is het aantal werknemers in dienst van de centrale overheid sinds 2005 in negen lidstaten gestegen en in veertien gedaald.

Kenmerken van het werknemersbestand

In veel landen maken ambtenaren (voor wie de arbeidsverhouding onder het publiekrecht valt) de overgrote meerderheid van de werknemers bij de centrale overheid uit (gewoonlijk meer dan 60% van het totaal), duidelijk meer dan het aantal overheidswerknemers die geen ambtenaar zijn (en dus onder het privaatrecht vallen). In de meeste landen is echter ook een trend waarneembaar om het aantal ambtenaren terug te dringen. Volgens de beschikbare gegevens laten vrijwel alle landen een relatief evenwichtige aanwezigheid van vrouwen in dienst van de centrale overheid zien.

Vergelijking van arbeidsomstandigheden

In het algemeen hebben werknemers in overheidsdienst betere arbeidsvoorwaarden dan andere groepen werknemers. In de meeste lidstaten wordt werken bij de overheid gezien als veiliger en aantrekkelijker dan werken in het particuliere bedrijfsleven, met de volgende voordelen:

- regelmatige werktijden (met flexibiliteit om de werktijd aan te passen aan persoonlijke behoeften);
- zeer sterke vertegenwoordiging van werknemers;
- meer kansen voor opleiding op de werkplek betaald door de werkgever;
- minder blootstelling aan fysieke risico's;
- betere beloning;
- grotere tevredenheid met het werk.

Niettemin lijkt het erop dat werknemers van de centrale overheid in sommige landen een zwaardere werkbelasting hebben, slechter betaald worden en vaker blootstaan aan geweld en agressie. Ook lijken ze in het bijzonder geconfronteerd te worden met organisatorische veranderingen en vaak afwezig te zijn om gezondheidsredenen.

Effect van hervormingen op arbeidsomstandigheden

De cyclische hervormingen die verband houden met de economische crisis en de doelstelling van terugdringing van tekorten hebben in de publieke sector als geheel geleid tot een verslechtering van de arbeidsomstandigheden. In de meeste lidstaten zijn verschillende voorbeelden te vinden van langere werktijden, hogere werkbelasting en bijbehorende stressniveaus, negatieve loonontwikkelingen en

achteruitgang van activiteiten op het gebied van opleiding en de ontwikkeling van vaardigheden.

Toekomstverwachtingen

De vooruitzichten zijn somber. Op basis van de verwachte voortzetting van het fiscale consolidatiebeleid hebben verschillende nationale overheden plannen gepresenteerd met betrekking tot ambtenaren in het algemeen en werknemers bij de centrale overheid in het bijzonder. Het ligt voor de hand dat deze de komende jaren een negatief effect zullen blijven hebben op zowel het aantal ambtenaren als hun arbeidsomstandigheden.

Beleidsadviezen

Deze situatie heeft tot verhitte discussies geleid over de status van werknemers en de arbeidsomstandigheden bij de centrale overheid en de overheid als geheel. In verschillende landen draiden deze discussies om de eerlijkheid van specifieke regelgeving voor medewerkers van de centrale overheid en de vraag of die noodzakelijk is, en om de veronderstelde 'bevoorrechte' status van ambtenaren in vergelijking met werknemers in de particuliere sector.

Veel ambtenaren bij centrale overheden voelen zich door deze discussies steeds meer onder druk staan, zeker in een tijd waarin hun arbeidsomstandigheden slechter worden.

De verslechtering van arbeidsomstandigheden bij de centrale overheid in veel Europese landen heeft ook geleid tot steeds meer onenigheid tussen sociale partners. Vakbonden zijn het in het algemeen eens met de noodzaak van bezuinigingen om de crisis te bestrijden, maar hebben vaak kritiek op het feit dat de overheid hiervan het belangrijkste doel is. Vakbonden stellen ook dat het door het schrappen van een groot aantal banen onmogelijk is te garanderen dat alle overheidsfuncties soepel worden uitgevoerd, als gevolg van een hoog personeelsverloop, een tekort aan personeel en slecht gemotiveerd personeel.

Gezien de moeilijke economische context en de uiteenlopende standpunten lijkt de communicatie tussen vakbonden en regeringen in de meeste landen steeds gecompliceerder te verlopen. Dit vormt een bedreiging voor de sociale dialoog, terwijl sommige regeringen weer overgaan tot eenzijdige besluitvorming.

Europese regeringen staan voor de lastige taak om twee zaken te combineren: enerzijds hun doelstelling om de begroting op orde te krijgen en de overheid efficiënter en duurzamer te maken, anderzijds de noodzaak om een effectieve publieke sector in stand te houden met medewerkers die kunnen rekenen op eerlijke arbeidsomstandigheden.

Aanvullende informatie

Het verslag *Working conditions in central public administration* is te vinden op de website <http://www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn1303013s/index.htm>

Voor nadere inlichtingen kunt u contact opnemen met Isabella Biletta, Research Manager, via ibi@eurofound.europa.eu