

Overheid

Grote efficiency: geen besparing

Binnenkort doet het college van secretarissen-generaal voorstellen aan de ministerraad over de invulling van de 'grote-efficiency-operatie'. Naast kwaliteits- en efficiencyverbetering moet deze operatie een kostenbesparing opleveren van f 600 mln. op de personele lasten van de departementen. Indien wordt besloten de kwaliteits- en efficiencydoelstellingen te realiseren via de weg van externe verzelfstandiging, zal dit leiden tot aanzienlijke structurele meerkosten in plaats van dat er een aanzienlijke besparing wordt gerealiseerd. Deze meerkosten worden veroorzaakt doordat de verandering van de publiekrechtelijke status van de betrokken ambtenaren in die van privaatrechtelijke werknemers, ingrijpende gevolgen heeft op het terrein van de arbeidsvoorwaarden.

Verzelfstandiging

Verzelfstandiging kan worden onderscheiden in interne (publiekrechtelijke) verzelfstandiging en externe (privaatrechtelijke) verzelfstandiging (hierna ook te noemen: *privatisering*). Privatisering houdt in de meeste gevallen niet in, dat de kosten van uitvoering van de verzelfstandigde taken, waaronder personeelslasten, van de verschillende begrotingshoofdstukken verdwijnen. Na de privatisering vindt men ze weer op de begroting terug, maar nu als subsidie/prijs die de overheid betaalt voor de uitvoering van de verzelfstandigde activiteiten. Er wordt van uitgegaan dat dit subsidiebedrag lager zal zijn als gevolg van de efficiencywinst die men boekt door de verzelfstandiging en de produktiviteitswinst die men boekt door het meer bedrijfsmatig functioneren van de verzelfstandigde eenheid. Als vuistregel wordt een winst van circa 10% geraamd.

De belangrijkste terreinen waarop overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden kunnen plaatsvinden zijn:

- personeelsbeheer (formatiebeleid, werving en selectie, personeels- en salarisadministratie, functiewaardering enz.);

- materieel beheer (onderhoud gebouwen, huisvesting, inventaris);
- organisatie;
- financieel beheer (budgettering, financiële acquisitie enz.).

Voor de overdracht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het (belangrijke) terrein van de financiën stuit op nogal wat problemen omdat de Comptabiliteitswet voor rijksdiensten het voeren van een verplichtingen-kasstelsel voorschrijft. Voor een verzelfstandigde organisatie die bedrijfsmatiger moet gaan werken geniet het de voorkeur de financiële bedrijfsvoering te verrichten op basis van het baten-lastenstelsel. Dan wordt het onder meer mogelijk om gelden te reserveren en om makkelijker met middelen te schuiven tussen de verschillende begrotingsjaren en tussen de posten onderling. Onder het systeem van de huidige Comptabiliteitswet is dat zeer moeilijk zonet onmogelijk. Dit is een van de redenen waarom externe verzelfstandiging een belangrijke optie is. De Comptabiliteitswet is dan namelijk niet van toepassing omdat de te verzelfstandigen taken dan worden overgedragen aan een rechtspersoon buiten het Rijk.

De verwachte efficiencywinst wordt gerealiseerd doordat een inperking van de bureaucratie optreedt. Men hoeft voor vele kwesties niet meer naar het moederdepartement of, via het moederdepartement, naar een ander departement om toestemming te vragen. Dit bespaart veel tijd en arbeid omdat het parafen-, coördinatie- en vergadercircuit in voorkomende gevallen voor een groot deel wegvalt. Het management van de verzelfstandigde eenheid is nu zelf aansprakelijk voor de te leveren prestaties en moet periodiek verantwoording afleggen.

In dit artikel wordt betoogd, dat in die gevallen waarin wordt besloten om de kwaliteits- en efficiencydoelstellingen te realiseren via de weg van externe verzelfstandiging dat, ceteris paribus, tot aanzienlijke structurele meerkosten zal leiden in plaats van dat er een aanzienlijke besparing wordt gerealiseerd. De verwachte efficiency- en produktiviteitswinst van circa 10% wordt namelijk (veel) meer dan teniet gedaan door de meerkosten op het terrein van de lonen en andere arbeidsvoorwaarden. Hoewel externe verzelfstandiging ook voor andere arbeidsvoorwaarden structurele (financiële) consequenties heeft, zal in dit artikel in

het bijzonder de invloed worden nagegaan van privatisering op de salarissen/lonen, de vut en het pensioen.

Kabinetsstandpunt

Bij brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer heeft de minister van Binnenlandse Zaken het kabinetsstandpunt verwoord met betrekking tot de rechtspositionele consequenties van privatisering voor het personeel dat bij een privatisering is betrokken¹. De Interdepartementale Kontaktgroep Personele aspecten van Privatisering (IKPP) heeft dit standpunt op een aantal punten nader uitgewerkt². Dit heeft geleid tot aanbevelingen die door de Ministerraad zijn overgenomen. Het rapport maakt met betrekking tot de categorieën 'verworven rechten' onderscheid tussen (a) bestaande rechten; (b) opgebouwde rechten; en (c) carrièreperspectieven. Een belangrijk aspect inzake bestaande rechten is dat van het afgeven van de zogenaamde netto/netto salarisgarantie. De IKPP meent "dat het afgeven van een netto/netto salarisgarantie bij privatiseringsoperaties in principe een uitgangspunt behoort te zijn". Dit leidt echter tot uitzondering in gevallen waarbij in het geheel van de arbeidsvoorwaarden belangrijke extra's ten opzichte van de ambtelijke arbeidsvoorwaarden voorkomen (bij voorbeeld premievrij pensioen, winstdeling, leaseauto's). Ten aanzien van de opgebouwde rechten staat de IKPP de beleidslijn voor dat deze volledig dienen te worden geëerbiedigd, zeker indien door de ambtenaren hiervoor reeds in mindere of meerdere mate contractprestaties geleverd zijn. Met betrekking tot de (carrière)perspectieven gaat de IKPP ervan uit, "dat een salarisschaalgarantie niet onredelijk is".

Invloed op salarissen/lonen

Onder de netto/netto salarisgarantie wordt verstaan, de garantie dat de ambtenaren die geprivatiseerd worden er niet in nettosalaris op achteruit zullen gaan. Bij een gelijkblijvend brutosalaris treedt er namelijk een achteruitgang in nettosalaris op door een verschillend premie-inhoud

1. Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Personele aspecten van privatisering*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 17 938, nr. 15.

2. Interdepartementale Kontaktgroep Personele aspecten van Privatisering, *Rechtspositionele knelpunten bij privatisering*, Tweede Kamer 1988/89, 17 938, nr. 48.

dingsregime op het ambtelijke bruto-salaris en het privaatrechtelijke bruto-salaris. Met name de werknemersverzekeringen spelen hierbij een belangrijke rol. Zo betalen ambtenaren geen premie voor werknemersverzekeringen die wel door particuliere werknemers worden betaald. In de meeste gevallen is er sprake van een premieverdeling tussen werkgever en werknemer.

Dit betekent dat er meerkosten voor de werkgever ontstaan omdat hij een (wettelijk verplichte) premiebijdrage dient te leveren in de desbetreffende werknemersverzekeringen die niet aan de orde is bij ambtenaren. Alleen al deze premiebijdrage verhoogt de loonsom met circa 12,6%. Hierop dient een kleine correctie plaats te vinden in verband met de geldende premiegrenzen in de werknemersverzekeringen. Tevens oefent, in geval van ziekte van een werknemer, de uitkering op grond van de Ziektewet een zekere mitigerende werking uit op de meerkosten.

Er ontstaan bovendien meerkosten als gevolg van het te compenseren netto/netto verschil. Zo is de bij de overheid geldende Interimregeling Ziektekosten in de geprivatiseerde situatie niet meer van toepassing. In de particuliere situatie vallen werknemers in het algemeen, afhankelijk van de hoogte van het looninkomen, onder de Ziektefondswet.

Ook zal de pensioenpremie alsmede de verdeling van deze premielasten tussen werkgever en werknemer in de geprivatiseerde situatie in de meeste gevallen niet dezelfde zijn als in de ambtelijke situatie.

Al deze verschillen leiden uiteindelijk tot een totaal verschil in nettosalaris dat in het kader van de netto/netto salarisgarantie gecompenseerd dient te worden. Uitgerekend is hoeveel de structurele meerkosten van de netto/netto salarisgarantie en het gewijzigde premie-inhoudingsregime in totaliteit bedragen. Bij de berekeningen zijn deze kosten uitgesplitst per ambtelijke salarisschaal. Daarbij is rekening gehouden met de tegemoetkoming in de premie ziektekosten die een ambtenaar ontvangt. De structurele meerkosten blijken gemiddeld zo'n 15% van de loonsom te bedragen.

Invloed op de vut

Tot het arbeidsvoorwaardenpakket in de collectieve sector behoort ook een vut-regeling, waarvan de uitvoering is ondergebracht bij het ABP.

Deze regeling is in het begin van de jaren tachtig ontstaan op grond van arbeidsmarktpolitieke en sociale overwegingen. Daartoe hebben alle werknemers in de collectieve sector 0,1% loon ingeleverd voor de basisvut vanaf 61 jaar. De financiering geschiedt verder zonder aanwijsbare post in het bruto-nettotraject door afsplitsing van ABP-pensioenpremiereserve naar vut-reservering. Het personeel van een te privatiseren instelling gaat van een ambtenarenstatus over naar een privaatrechtelijke status. Ook in de nieuwe situatie zal men de vut-voorziening wensen te handhaven.

Behalve in geval van aansluiting bij het PGGM ontstaan er problemen, omdat pensioenregelingen meestal geen vut-voorziening kennen. Voortzetting van de vut-voorziening bij te privatiseren instellingen vereist dan het opzetten van ofwel een vut-reserve per instelling, ofwel het creëren van een fonds voor alle geprivatiseerde instellingen, ofwel aansluiting bij een sectorfonds. Voor de bekostiging van de vut-uitkeringen zal bij de privatiseringsbeslissing nu echter wel een premieheffing moeten plaatsvinden, omdat verschuivingen binnen ABP-reserves dan niet meer mogelijk is.

In de afgelopen jaren heeft het gebruik maken van het recht op vut een grote vlucht genomen. Door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn de vut-kosten van een aantal grote clusters in de collectieve sector die een gezamenlijke loonsom vertegenwoordigen van zo'n f 3 miljard, geraamd op structureel f 135 miljoen bij een volledige deelname. De kosten bedragen volgens deze gegevens dus 4,5% van de loonsom. Aannemende dat, qua samenstelling, het werknemersbestand in deze clusters niet belangrijk afwijkt van die van te verzelfstandigen overheidsdiensten, kan als indicatie omtrent de omvang van de meerkosten van een vut in de geprivatiseerde situatie een percentage worden gehanteerd van $4,5 - 0,1 = 4,4\%$ van de loonsom. Dit zijn structurele kosten.

Invloed op pensioenen

Een belangrijk probleem op het gebied van de arbeidsvoorwaarden in geval van privatisering is dat van de pensioenen. Een van de uitgangspunten bij privatisering is, dat met betrekking tot de pensioenen een voorziening wordt getroffen die gelijkwaardig is aan die van het ABP.

In beginsel is bij een privatisering de pensioenbreuk aan de orde omdat de ambtenaar dan als werknemer in dienst treedt bij een particulier bedrijf. Een eventuele pensioenbreuk kan worden opgelost door een reserve-overdracht vanuit het ABP, die zodanig van omvang is dat vergelijkbare pensioenen bij het nieuwe pensioenfonds kunnen worden ingekocht.

Ervaringen met recente privatiseringen hebben uitgewezen dat de over te dragen reserves in het algemeen gesproken toereikend zijn om de pensioenbreuk te voorkomen. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin er toch een pensioenbreuk optreedt. Een belangrijk obstakel kan zijn de omvang van de netto/netto salarisgarantie die bij privatiseringen aan de orde is. Indien deze garantie in de loonstructuur wordt ingebouwd of indien deze garantie in de vorm van een toeslag wordt verleend en deze toeslag als pensioeninkomen wordt beschouwd, treedt er een vergelijkbaar effect op als in het geval van een carrièrebreek. Een gestegen brutoloon als gevolg van deze garantie wordt namelijk niet in de over te dragen ABP-reserves verrekend. Een carrièrebreek ontstaat als het oorspronkelijke pensioenfonds (in casu het ABP) geen rekening houdt met salarisstijgingen als gevolg van carrièreverbeteringen bij de nieuwe werkgever. Aangezien de kosten van de carrièrebreek onder meer afhangen van de omvang van de garantietoelage en de omvang van de door het ABP over te dragen reserves, is niet ex ante nauwkeurig aan te geven hoe groot deze extra kosten zijn. Een andere vraag is hoeveel de extra kosten zullen bedragen als gevolg van de toetreding tot een nieuw pensioenfonds. Deze kunnen ontstaan omdat het nieuwe fonds een hogere pensioenpremie verlangt dan het ABP om een gelijkwaardig verstrekkingenpakket te kunnen bieden. De ABP-premie bedraagt 8,8% van het bruto salaris. Bij een aantal privatiseringsoperaties is gebleken dat een particuliere verzekeraar voor een aan het ABP gelijkwaardig pensioenpakket een premie vraagt die ligt tussen de 9 en 12%. Als we dit gemakshalve middelen dan bedraagt de premie bij een particuliere verzekeraar derhalve circa 10,5%. Het verschil in pensioenpremie van gemiddeld circa $10,5 - 8,8 = 1,7\%$ kan worden beschouwd als structurele meerkosten.

Slot

Met de 'grote efficiency operatie' wordt beoogd een substantiële bezuiniging te realiseren. Als vuistregel wordt wel gehanteerd dat de operatie een efficiency-winst moet opleveren van circa 10%. Ook indien men deze winst inboekt en rekening houdt met de mitigerende werking die, in geval van ziekte, uitgaat van ontvangen uitkeringen op grond van de Ziektewet, zal de grote-efficiency-operatie het Rijk geld gaan kosten in plaats van dat zij geld bespaart. Althans in die gevallen waarin wordt besloten de kwaliteits- en efficiency-doelstelling te realiseren via de weg van externe verzelfstandiging. Dat privatiseringen geld kosten door met name de hogere personele lasten is al eerder gebleken bij onder meer de privatisering van de Loodsdienst³. In kwalitatieve zin is het ook betoogd door Mors⁴. Ook de president van de Algemene Rekenkamer, F.G. Kordes, heeft zijn twijfels over de positieve budgettaire effecten van privatisering uitgesproken⁵. In dit artikel is geprobeerd deze effecten bij benadering te kwantificeren. Wij komen daarbij op meerkosten in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden in de orde van 21% van de loonsom.

Daar waar het kabinet de doelstellingen van de grote-efficiency-operatie wil realiseren door verzelfstandiging, verdient het dus aanbeveling, gelet op de meerkosten in geval van privatisering, daarvoor de weg van interne verzelfstandiging te kiezen. Dit geldt in het bijzonder voor die overheidstaken, die na verzelfstandiging blijven aangewezen op gehele of gedeeltelijke financiering uit collectieve middelen, onder welke titel dan ook. Daar vallen vrijwel alle onderwerpen onder die zijn genoemd bij de eerste inventarisatie van onderwerpen die voor de grote-efficiency-operatie in aanmerking komen⁶.

W.G. de Winne

De auteur is werkzaam bij het Ministerie van WVC. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

3. J.F.T. van Erpers Roijaards, Privatisering van de loodsdienst, *ESB*, 2 augustus 1989.

4. J.P. Mors, Privatisering en rechtspositie, *Sociaal Recht*, 1990-1.

5. F.G. Kordes, Is privatisering profijtelijk voor de overheid?, *Privatisering*, 1989-4.

6. Zie hiervoor *de Staatscourant*, 21 december 1990, nr. 249.