

Grote efficiency

De grote-efficiency-operatie leidt tot 21% hogere loonkosten en levert daardoor geen besparing op, stelde W.G. de Winne onlangs in ESB. De gebanteerde redeneringen zijn echter aanvechtbaar.

In het artikel 'Grote efficiency: geen besparing' in ESB van 29 mei j.l., berekent De Winne meerkosten tot een totaal van circa 21% van de loonsom in de sfeer van arbeidsvoorwaarden bij privatisering/externe verzelfstandiging van overheidsdiensten waarbij sprake is van wijziging van ambtelijke status in privaatrechtelijk werknemerschap. Op grond van deze constatering pleit hij voor interne verzelfstandiging als alternatief voor privatisering in het kader van de operatie 'Grote Efficiency'. Aangezien zijn artikel mijns inziens een aantal aanvechtbare redeneringen en conclusies over kostenposten bevat, die een zorgvuldige besluitvorming zouden kunnen beïnvloeden, volgt hier een reactie.

Het door De Winne berekende percentage van 21 bestaat voor 15 procentpunt uit kosten voortvloeiend uit premies voor werknemersverzekeringen ziektewet, WW (hij noemt niet de WAO!), extra kosten voor de financiering van de vut (circa 4,4 procentpunt) en 1,7 procentpunt als gevolg van structurele extra kosten voor de pensioenvoorziening. Op elk van deze kostenfactoren ga ik hierna in. De hoogte van de percentages laat ik daarbij voor rekening van De Winne. Ik eindig met een paar concluderende opmerkingen. De stelling dat de premie ziektewet tot extra kosten leidt ten opzichte van de situatie vóór privatisering berust op een misverstand. In plaats van de betaling van premie door de private werkgever en werknemer moet de overheidsorganisatie immers het salaris voor een zieke ambtenaar door betalen. De ambtenaar zelf betaalt hier een gedeelte van via het zogenaamde inhoudingspercentage. Tegenover de extra kosten voor de premie ziektewet in de geprivatiseerde situatie staan derhalve de kosten voor het doorbetalen van zieke ambtenaren. De omvang van deze kosten wordt uiteraard bepaald door het structurele ziektepercentage bij de desbetreffende overheidsorganisatie.

Bij de WW-premie doet zich een vergelijkbare situatie voor. Tegenover de kosten voor de WW-premie en voor eventueel afgesproken bovenwettelijke uitkeringen na privatisering staan de kosten die de overheid zelf moet betalen voor wachtgeld- en werkloosheidsverplichtingen. Ook hier betaalt de ambtenaar zelf een deel via het inhoudingspercentage. Deze wachtgeldverplichtingen kunnen qua hoogte en duur, afhankelijk van het bestaan van bovenwettelijke regelingen, uitgaan boven WW-uitkeringen en (mede daardoor) een hogere kostenpost voor de werkgever voor privatisering vormen dan de WW-premie na privatisering. Daarnaast kan worden opgemerkt dat het premiestelsel van de WW een zakelijke afweging door de werkgever voor ontslag van personeel bevordert; het wachtgeldsysteem kan ertoe leiden personeel, wegens de hoge kosten van de wachtgeldverplichtingen, langer in dienst te houden.

De stelling dat de kosten voor de vut na privatisering circa 4,4% van de loonkosten hoger zouden zijn lijkt, afgezien van de al dan niet juistheid van het percentage eveneens betwistbaar. De financiering van de vut bij de overheid geschiedt uit de overwinst van het ABP, onder andere uit premie-afdrachten. In de vermogensoverdracht uit het ABP ten behoeve van de nieuwe pensioenvoorziening wordt de opgebouwde reserve voor vut-rechten, evenals voor arbeidsongeschiktheid, meegenomen. De vorm van (verdere) financiering van de vut-rechten na privatisering hangt af van de structuur van de arbeidsvoorwaarden van de geprivatiseerde instelling. De kosten van de financiering van de vut-rechten in de geprivatiseerde situatie komen dus niet boven op maar grosso modo in plaats van de kosten van het opbouwen van deze rechten bij het ABP. Ten slotte zijn vraagtekens te zetten bij de bewering dat privatisering leidt tot structurele extra kosten in

de pensioensfeer van gemiddeld 1,7% van de loonsom. De door het kabinet vastgestelde regels voor het bepalen van de uit het ABP over te dragen vermogensreserve beogen dat het over te dragen bedrag voldoende is voor de opbouw van een gelijkwaardig pensioen in de gepriyatiseerde situatie. Een en ander is uiteraard ook afhankelijk van de onderhandelingen met het ABP. Afhankelijk van de samenstelling van het personeelsbestand kan de pensioenpremie na privatisering zelfs lager zijn dan de ABP-premie. Door het zogenaamde solidariteitsbeginsel van het ABP wordt bovendien voor de lagere salarisgroepen een relatief hoge ABP-premie betaald. Voor geprivatiseerde organisaties met veel lagere functies, een situatie die zich nogal eens voordoet, kan privatisering tot lagere premies leiden.

Op grond van het bovenstaande concludeer ik dan ook dat van de opvatting dat privatisering tot hogere kosten leidt in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden niet veel overblijft. Voor een goed inzicht van deze kosten is een vergelijkend overzicht per geval van belang. Uitgangspunt daarbij is het principe van de zogenaamde netto-nettobenadering voor het totaal van de arbeidsvoorwaarden op het moment van privatisering. Naast de primaire arbeidsvoorwaarden gaat het daarbij vooral om (de kosten van) de voorzieningen voor ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, pensioen en vut.

A.T.L.M. van de Ven

De auteur is werkzaam bij het Ministerie van Financiën en is secretaris van de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel.

Naschrift

Van de Ven stelt: "het door De Winne berekende percentage van 21 bestaat voor 15 procentpunt uit kosten voortvloeiend uit premies voor werknemersverzekeringen (Ziektewet, WW (hij noemt niet de WAO!), enzovoort". Dit en overigens ook het vervolg van zijn betoog wekt de indruk dat hij het door mij geschreven artikel niet zorgvuldig heeft gelezen. Ik stel namelijk dat: "Alleen al deze premiebijdrage (te weten de werkgeversbijdrage in de werknemersverzekeringen) verhoogt de loonsom met circa 12,6%". Over de juistheid van de hoogte van dit percentage kan geen misverstand

bestaan, want dat zijn de vanaf 1 januari 1991 voor de werkgever geldende premies¹. Dit verschil van 12,6% zit dus uitsluitend in het bruto-brutotraject. Daarnaast zo stel ik, "ontstaan bovendien meerkosten als gevolg van het te compenseren netto/nettoverschil". Dit verschil zit in het bruto- nettotraject en wordt veroorzaakt door het verschil in (premie)inhoudingsregime op het salaris van een ambtenaar en het loon van een particuliere werknemer. Te zamen blijken deze structurele meerkosten gemiddeld zo'n 15% van de loonsom te bedragen.

Pensioen/WAO

Het bovenstaande verklaart ook waarom ik de WAO niet noem. De werkgever betaalt namelijk geen aandeel in de WAO-premie. Dat leidt dus in het bruto-brutotraject niet tot meerkosten. Mogelijk wel in het bruto-nettotraject. Echter daar is al rekening mee gehouden bij de berekening van het netto-nettoverschil. Overigens merk ik op dat de verschillen in de bruto-nettotrajecten onmogelijk naar de afzonderlijke componenten uiteen zijn te rafelen (zoals Van de Ven in feite doet) omdat vooral het bruto-nettotraject van ambtenaren voor een deel is bepaald door inkomenspolitieke beslissingen. Bovendien zit de WAO-component bij ambtenaren verwerkt in de ABP-pensioenpremie. Deze premie is echter niet kostendekkend. De actuariële grondslagen die bij de bepaling van de hoogte van de premie gehanteerd worden, worden gefrustreerd door loonpolitieke ingrepen. Het ABP heeft berekend dat een actuariële verantwoorde premie bij de huidige balansopstelling (lasten minus batenmethode) ultimo 1990, in de orde van grootte ligt van 13,9% (8,3% basisbijdrage +5,6% inhaalbijdrage) in plaats van de thans gehanteerde 8,8%.

Het moge duidelijk zijn dat een particuliere, op winst gerichte, verzekeraar er niets voor voelt onder de actuariële verantwoorde prijs een pensioenpakket te verzekeren.

De reden dat een particuliere verzekeraar met zijn door mij genoemde (gemiddelde) prijs van 10,5% lager uitkomt dan de door het ABP genoemde premie van 13,9% is gelegen in het feit dat circa 45% van de huidige ABP-premie van 8,8% beschouwd moet worden als het premie-aandeel voor de financiering van het invaliditeitspensioen. Deze component zit voor het overgrote

deel niet verwerkt in de door de particuliere verzekeraar gevraagde premie omdat het invaliditeitsrisico van een particuliere werknemer ten laste van de WAO komt (behoudens een bovenwettelijk deel). Als we de huidige ABP-premie derhalve corrigeren met deze 45% en de uitkomst ervan in mindering brengen op de volgens het ABP actuariële benodigde premie van 13,9% en we voorts rekening houden met het feit dat een particuliere verzekeraar een premieopslag vraagt voor de verzekering van het bovenwettelijke WAO-deel (de z.g. excedentenregeling), dan komt de premie die de particuliere verzekeraar vraagt, ook berekend, overeen met het door mij gemiddeld genoemde percentage van circa 10,5. Een percentage dat ook blijkt uit de concreet gedane offertes.

Vut

Hetgeen Van de Ven stelt over de financiering van de vut bestrijd ik niet. Ik zeg daarover, zij het met andere woorden, in het door mij geschreven artikel hetzelfde. Maar dat is nu juist de reden waarom de vut na privatisering wel het door mij genoemde percentage van circa 4,4 van de loonsom kost. Immers na privatisering kan men niet meer terugvallen op die ABP-reserves omdat men dan is aangesloten bij een ander pensioenfonds.

Ook wat Van de Ven over de overdracht van de opgebouwde reserve voor vut-rechten stelt is niet onjuist. Hij ziet echter over het hoofd dat deze reserve-overdracht betrekking heeft op wat in pensioentermen wel de backservice wordt genoemd (dat wil zeggen, de contante waarde van de, tot de datum van privatisering, opgebouwde rechten). De 4,4% waar ik het over heb heeft echter betrekking op de 'coming service' (dat wil zeggen, het bedrag dat nodig is om de geïndexeerde toekomstige op te bouwen rechten te kunnen financieren). Deze kosten moeten dus wel degelijk als structurele meerkosten worden beschouwd.

Ziektewet

Van de Vens derde alinea begint met: "De stelling dat de premie ziektewet tot extra kosten leidt ...". Ik begrijp niet waar hij dat vandaan haalt. Ik heb dat nergens gesteld. Ik heb gesteld dat "Alleen al (het totaal van) deze premiebijdrage (van de werkgever in de werknemersverzekeringen) verhoogt de loonsom met 12,6%". Met betrekking tot de Ziektewet, mede in

samenhang met de premiegrenzen, stel ik juist heel expliciet dat de uitkering op grond van de Ziektewet een zekere mitigerende werking op die meerkosten uitoefent.

Overigens merk ik op dat de redenering van Van de Ven in deze alinea niet klopt. Immers op de rijksbegroting komt geen aparte post voor die de kosten van ziekteverzuim onder ambtenaren representeert. Deze kosten vallen onder de post personeel. Juist op deze post wordt taakstellend een efficiencywinst geboekt van circa 10%. Met andere woorden het wegvallen van het ziekterisico is al als (onderdeel van de beoogde) efficiencywinst ingeboekt. Als hij nu derhalve de omvang van dit risico min of meer wegstreept tegen de meerkosten in verband met de premie Ziektewet, dan brengt hij dit risico twee keer in rekening.

WW

Ten slotte nog een reactie op zijn betoog inzake de WW-premie. In de tweede helft van de jaren tachtig heeft de discussie gespeeld of ambtenaren wel of niet onder de Nieuwe Werkloosheidswet dienden te worden gebracht. Daar is toen van af gezien omdat dit meerkosten voor het Rijk met zich mee zou brengen. Dit wordt bevestigd door ambtenaren van het departement van Binnenlandse Zaken die in deze kwestie een voortrekkersrol vervulde. Zij stellen: "Er is dan materieel geen reden voor het onder de WW brengen van het overheidsperoneel, terwijl het de overheidssector wel geld zou gaan kosten"².

Conclusie

Gelet op het bovenstaande mist de conclusie van Van de Ven iedere grondslag. Ook is het jammer dat hij zijn betoog niet kwantitatief weet te onderbouwen. Ik handhaaf daarom mijn mening dat de structurele meerkosten als gevolg van privatisering in de orde van grootte liggen van tenminste circa 21% van de loonsom en dat de grote-efficiency-operatie in dat geval geld gaat kosten in plaats van dat die de beoogde besparing oplevert. Zelfs als men een efficiencywinst inboekt van circa 10%.

W.G. de Winne

1. *Kleine gids Nederlandse sociale zekerheid*, 1991, blz. 86

2. J. Sikkel en M. van Berckel, Bijna normaal is bijzonder genoeg, *Binnenlands Bestuur Management*, 1991/4.