

# Het wisselen van de WAGGS

## Inleiding

De WAGGS is de wet arbeidsvoorwaardenontwikkeling gepremieerde en gesubsidieerde sector. Deze wet is op 1 januari 1986 in werking getreden en beoogt op het punt van de arbeidsvoorwaarden in de genoemde sectoren tot kostenbeheersing te komen op zodanige wijze dat enerzijds de onderhandelingsvrijheid van de sociale partners behouden wordt en anderzijds het door het Ministerie beoogde voorzieningenniveau niet aangetast wordt. Anders gezegd: de WAGGS is een bekostigingswet die de onderhandelingsvrijheid van sociale partners probeert te combineren met de verantwoordelijkheid van de overheid voor het beheer van de collectieve middelen. Daartoe verplicht de WAGGS de minister van Sociale Zaken jaarlijks financiële normen vast te stellen waarbinnen de sociale partners hun cao-onderhandelingen dienen te voeren. Deze financiële normen dienen ertoe om het marktmechanisme te vervangen dat in de gesubsidieerde en gepremieerde sector ontbreekt.

In dit artikel wordt betoogd dat de WAGGS, met name in de gesubsidieerde sector, om een aantal redenen niet goed functioneert en dat alternatieven denkbaar zijn die zowel een grotere ruimte laten aan de onderhandelingsvrijheid van de sociale partners als betere waarborgen bieden voor het bereiken van een goede kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening. Omdat ook op dit terrein het heden wortelt in het verleden, begin ik met een korte historische schets.

## Historische achtergrond

De maatschappelijke dienstverlening is ontstaan als z.g. particulier initiatief, dat wil zeggen burgers begonnen op georganiseerde wijze zorg en hulp aan de medemens te verlenen. Dit gebeurde in het algemeen op basis van een godsdienstige of levensovertuiging. In deze beginfase werd de daadwerkelijke hulp- of dienstverlening verricht door vrijwilligers. Ook het runnen van de organisaties die daarvoor noodzakelijk waren gebeurde door vrijwilligers.

Naarmate het werk zich ontwikkelde, werd uitvoering uitsluitend in de vrije tijd steeds moeilijker. Vanuit deze situatie ontstond het fenomeen van de 'vrijgestelde'. De vroegere vrijwilliger werd vrijgesteld van andere werkzaamheden om in zijn levensonderhoud te voorzien, doordat de instelling waarvoor hij werkte voor zijn werk ging betalen. Hiermee werd het bestuur van de instelling in feite werkgever en de vrijgestelde werknemer. In hun beleving ervoeren beide partijen dat echter niet als zodanig. Bestuur en vrijgestelden bleven werken vanuit dezelfde motivatie en achtergrond; de verhouding werkgever-werknemer was hun vreemd. De arbeidsrelatie werd dan ook nauwelijks of niet formeel geregeld, laat staan schriftelijk vastgelegd.

Onder invloed van de maatschappelijke ontwikkelingen werd de maatschappelijke dienstverlening langzamerhand steeds meer gezien als een nuttige en noodzakelijke voorziening waarvan de instandhouding door de overheid financieel mogelijk moest worden gemaakt. Zo ontstond het instituut gesubsidieerde instelling. Conform de typisch Nederlandse zienswijze dat wie betaalt, bepaalt, werd de overheid als subsidiënt tevens hoedster van de kwaliteit en de kwantiteit van de dienstverlening. Waar de kwantiteit kon worden bepaald door de hoeveelheid subsidie, diende de kwaliteit te worden gegarandeerd door aan die subsidie te stellen voorwaarden. Dit bracht met zich dat de werkgever niet meer naar eigen inzicht personeel kon aanstellen. Vanwege de subsidievoorwaarden kon het bestuur uitsluitend dat personeel aanstellen dat de door de subsidiënt noodzakelijk geachte minimumleeftijd bezat, in het bezit was van de noodzakelijk geachte diploma's enz. Zo deed de professionalisering haar intrede.

De juridisch en maatschappelijk met de werkgeversfunctie belaste bestuursleden bleven over het algemeen gemotiveerd vanuit hun levensbeschouwelijke achtergrond. Zij zijn erop gericht om samen met de medewerkers de medemens te dienen en voelen zich niet in de eerste plaats aangetrokken tot de rol van werkgever. De vrijgestelde medewerker ontwikkelde zich onder invloed van de professionalisering echter tot een beroepskracht. Hij of zij werkt primair vanuit zijn beroepshouding. Hij

kijkt ook anders tegen zijn arbeidsrelatie aan dan de vroegere vrijgestelde. Er groeide dan ook behoefte aan een goede regeling van de arbeidsvoorwaarden. Daartoe gingen de werknemers zich organiseren bij de 'ambtenarenbonden'. De werkgevers organiseerden zich in werkgeversorganisaties zoals de Werkgeversvereniging Maatschappelijke Dienstverlening.

De onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden zoals neergelegd in de cao, werden in hoge mate bepaald door de financier van de instellingen: het Ministerie van CRM, later WVC. Aan de subsidiëring van de arbeidsvoorwaarden verbindt het vakdepartement verregaande en gedetailleerde voorwaarden. Deze voorwaarden beperken zich niet tot het aangeven van een minimaal kwaliteitsniveau van de werknemers, maar zij regelen exact welke functies gesubsidieerd worden en welke opleidingseisen gesteld worden bij de aanstelling van functionarissen.

Op deze wijze bepaalt het vakdepartement niet alleen de kwaliteit van de dienstverlening, maar ook de organisatie-opbouw van de instelling. Zo gold bij voorbeeld nog niet zo lang geleden als voorwaarde voor de aanstelling van een directeur bij een instelling voor gezinsverzorging dat deze in het bezit moest zijn van een diploma sociale academie. De reden hiervan was dat hij, aldus een ambtenaar van CRM, goed moest kunnen communiceren met zijn leidsters die ook op deze wijze geschoold waren. Management-deskundigheid evenals een formatieplaats voor een financieel-economische staf-functionaris werden niet zo noodzakelijk geacht; de organisatorische en financiële voorschriften waren zo gedetailleerd dat zij bij goede naleving min of meer garant stonden voor een goed functionerende organisatie.

De consequentie is dat het management van de instellingen zich noodgedwongen beperkt tot het goed doen uitvoeren van de door het vakdepartement gegeven subsidievoorschriften en het aanstellen van personeel met het vereiste diploma. Noch wat betreft de output noch wat betreft de input heeft het management een bepalende invloed. Een kosten-batenanalyse van de activiteiten die door de instelling worden verricht en van de wijze waarop ze worden verricht blijft achterwege.

Er zijn ook nauwelijks prikkels tot kostenbeheersing. De meeste bestuursleden van welzijnsinstellingen aanvaarden hun functie nog steeds vanuit hun levensbeschouwelijke of maatschappelijke affiniteit met de doelstelling van het werk en niet als financiële beheerders. Tegen die achtergrond is het niet verbazend dat het Ministerie heeft geconstateerd dat de besturen van de maatschappelijke instellingen

als werkgevers een nogal werknemersvriendelijke opstelling vertonen. Zij bieden in de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden onvoldoende tegenwicht aan de vakbonden ('countervailing power').

Dan ontstaan gedachten over een andere wijze van financiering. Door middel van budgetachtige subsidiëring wordt meer verantwoordelijkheid gelegd op de schouders van het management van de instellingen. Dit valt samen met de noodzaak tot bezuinigen op de collectieve middelen. De grotere verantwoordelijkheid en daarmee gepaard gaande vrijheid van de werkgever gaat derhalve samen met beperking van de subsidiegelden. Deze – toevallige? – samenloop van omstandigheden biedt het Ministerie van WVC de mogelijkheid de consequenties van de bezuinigingen voor de uitvoeringsbeslissingen bij het management van de instellingen te leggen. Dit is de situatie op het moment waarop de WAGGS tot stand komt.

### Systemfouten in de WAGGS

De onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden moeten nu gevoerd worden binnen de normen van de WAGGS. 'Vrijheid in gebondenheid' moet het marktmechanisme vervangen. Als vervanging van het marktmechanisme deugt de wet echter niet. De bedoeling is het bereik van de WAGGS steeds meer te beperken door de z.g. budgettering. Op dit punt is echter sprake van een ernstige begripsvervuiling. Wat op dit moment door het Ministerie van WVC verstaan wordt onder budgetfinanciering is veeleer een aan allerlei kwaliteitsvoorwaarden gebonden inputfinanciering. Het is geen outputfinanciering waarbij tegen een bepaalde prijs een bepaald produkt wordt geleverd. De vraag is of het marktmechanisme ook op een andere manier kan worden vervangen dan door de sociale partners bij voorbaat een financiële beperking van hun onderhandelingsvrijheid op te leggen. In zijn voornemens rondom de voorstellen van de commissie-Dekker wil het kabinet een zekere mate van concurrentie tot stand brengen tussen dienstverlenende organen. Zou ook binnen de normen van de WAGGS een dergelijke concurrentie niet tot de mogelijkheden behoren?

De werkgevers in de gesubsidieerde sector krijgen door de WAGGS in principe dezelfde vrijheid als die in de gepremieerde sector. Dat wil zeggen de vrijheid om via vrije onderhandelingen met de vakbonden een cao af te sluiten zonder dat deze uit een oogpunt van bekostiging in alle details het fiat van de subsidiërende overheid behoeft. Van deze onderhandelingsvrijheid komt

echter minder terecht naarmate de verschillende beleidsafdelingen van het Ministerie van WVC hun behoefte om de kwaliteit van de dienstverlening veilig te stellen blijven omzetten in subsidievoorwaarden. Hoezeer op het Ministerie het bewustzijn leeft dat het hoedster is van kwaliteit blijkt uit de vorig jaar verschenen ontwerp-AMVB op basis van de Welzijnswet. Dit ontwerp fixeert alle kwaliteitseisen op die zoals vermeld in de destijds geldende cao-welzijnswerk. Het heeft van de sociale partners heel wat argumenteerkunst gevraagd om duidelijk te maken dat deze 'voorzorg' van wel erg veel wantrouwen in het verantwoordelijkheidsbesef van de sociale partners getuigde en dat bij gebleken gebrek aan verantwoordelijkheid altijd nog een sanctie achteraf mogelijk was.

De WAGGS leidt ook niet tot een concurrerende prijs, maar slechts tot een van overheidswege maximaal toegelaten prijs. Wat dat betreft kan de WAGGS beter vervangen worden door een systeem waarbij de subsidiënt in vrijheid met concurrerende werkgevers onderhandelt over een contract waarbij de instelling op zich neemt een bepaald pakket hulp- of dienstverlening te leveren van een van tevoren afgesproken kwaliteit en tegen een van tevoren afgesproken prijs. Een dergelijke 'concurrentie' zal de werkgevers in de gesubsidieerde sector vanzelf dwingen tot marktonderzoek, tot kosten-batenanalyses en ook tot een beoordeling in hoeverre bepaalde overhead-functies al dan niet noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van de instelling. Tevens komt als vanzelf de gewenste 'countervailing power'-functie tot stand bij de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden.

Hoewel de WAGGS erkent dat er ook in de gesubsidieerde sector sprake is van sociale partners – en terecht: alleen al in de sector die onder de cao-welzijnswerk en de cao voor de gezinsverzorging en het maatschappelijk werk valt gaat het om rond de 110.000 werknemers – lijkt deze erkenning zich te beperken tot de uitvoering van de WAGGS door de minister van Sociale Zaken. Overal waar verder op centraal niveau sprake is van 'de sociale partners' zijn de werkgevers in de gesubsidieerde sector de grote afwezige. Als het kabinet overlegt met de sociale partners over het arbeidsvoorwaardenbeleid worden er zonder hen maar wel over hen afspraken gemaakt of beslissingen genomen. Dit ondanks het feit dat deze sector voor bij voorbeeld het werkgelegenheidsbeleid van de overheid toch niet oninteressant is. Indien het kabinet ernst is om over arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid te overleggen met de sociale partners uit de Nederlandse samenleving, dan is

het noodzakelijk dat daaronder de werkgevers in de gesubsidieerde sector vertegenwoordigd zijn. Dit betekent dat zij hun plaats zullen moeten kunnen innemen in organisaties als de SER en de Stichting van de Arbeid, en ook moeten kunnen deelnemen in bij voorbeeld de tripartitiserings van de arbeidsvoorziening.

### Slot

Ik vat het bovenstaande nog eens puntsgewijs samen.

Momenteel kan de afnemer (cliënt/hulpontvanger) in de gesubsidieerde sector op geen enkele wijze de omvang en kwaliteit van de aangeboden hulp- en dienstverlening beïnvloeden. De WAGGS is daarom voor de non-profitsector geen vervanging voor het marktmechanisme.

Budgetteringscontracten in het kader van de WAGGS zouden outputcontracten moeten worden. Daarbij kan de kwaliteit van de dienstverlening gewaarborgd worden door overeenkomsten over het te leveren produkt in plaats van door financieringsvoorwaarden die zijn gekoppeld aan eisen betreffende de in te zetten mensen en middelen.

Outputfinanciering en de introductie van een zekere 'concurrentie' in de gesubsidieerde sector zal de bestuurders in deze sector vanzelf dwingen tot marktonderzoek, kosten-batenanalyse en andere methoden om de kwaliteit van de dienstverlening te vergroten.

Op het gebied van het arbeidsvoorwaardenbeleid in de gesubsidieerde sector moeten de werkgevers zich kunnen ontwikkelen tot volwaardige onderhandelingspartners. Dat betekent dat zij niet met handen en voeten gebonden moeten zijn aan de subsidievoorwaarden van de subsidieverstrekker. Tevens zullen zij een plaats moeten innemen in organisaties als de SER en de Stichting van de Arbeid. Echter, dat vraagt ook om geëmancipeerd tegenspel. De werknemers in de gesubsidieerde sector dienen daarom de onderhandelingen te kunnen voeren vrij van het dominerende belang van werknemers die niet werkzaam zijn op basis van een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst. Dat betekent dat zij zich zouden moeten organiseren los van de ambtenaren.

G.H.J. den Otter

Dit artikel is een bewerkte versie van een inleiding op het symposium "De toekomst van de WAGGS en de werkgevers in de gesubsidieerde sector" op 1 juni jl. te Den Haag.