

Privatisering bij het kadaster

Op 14 december 1988 werd door de minister van VROM en zes private bedrijven de privatiseringsovereenkomst kadaster gesloten. Dit betekende het slot van een proces dat reeds in 1983 werd ingezet. De dienst van het kadaster en de openbare registers zal in 1990 uit circa 2700 personeelsleden bestaan. Het is tegenwoordig een kosten-dekkende dienst met een omzet van circa f 325 miljoen. De werkzaamheden bestaan hoofdzakelijk uit het maken en bijhouden van vastgoedinformatie van geheel Nederland. Deze informatie is vastgelegd in de openbare registers en de daarbij behorende naamregisters, perceelregisters en kadastrale kaarten.

Slechts een beperkt deel van het kadaster is geprivatiseerd. Het gaat om een deel van de landmeetkundige en kartografische werkzaamheden, met name op het terrein van de vervaardiging van de grootschalige basiskaart Nederland.

De zes bedrijven, kortweg B6-moederbedrijven, die bij de privatiseringsovereenkomst de contractpartners vormden zijn de volgende: DHV, Fugro (Keynes Inpark), Grontmij, Heidemij Vastgoeddiensten, Oranjewoud en Van Steenis. Deze bedrijven zijn reeds vele jaren actief op de landmeetkundige en kartografische markt.

In dit artikel zal eerst de procesgang van de privatisering worden beschreven. Vervolgens zal wat dieper worden ingegaan op enkele personele, financiële en onderhandelingsaspecten van met name het laatste deel van deze operatie.

Chronologisch verloop

Op 22 mei 1983 besloot de ministerraad een onderzoek in te stellen naar de privatiseringsmogelijkheden in de vorm van uitbesteding van landmeetkundige en kartografische werkzaamheden bij het kadaster. In mei 1984 verscheen het rapport van de interdepartementale werkgroep met daarin drie varianten. Op 10 juli 1985 besloot de ministerraad dat de variant met de minste uitbesteding binnen een half jaar uitgewerkt diende te worden. De commissie Kadaster-Bedrijfsleven rapporteerde in november 1986. Berekeningen lieten zien dat de incidentele overgangskosten

ten vanwege de privatisering konden worden terugverdiend door de hogere produktiviteit in de geprivatiseerde situatie. Voorts bleek dat de kleinste variant een toeneming van de uitbesteding impliceerde met ongeveer 22 miljoen. Probleem hierbij was dat het kadaster voor het werk dat samenhangt met dit bedrag 245 landmeetkundige medewerkers in dienst had, terwijl het bedrijfsleven voor dit bedrag slechts 185 medewerkers wilde overnemen. Daarbij vroeg het bedrijfsleven een werkgarantie van 5 jaar.

Op 10 maart 1987 werd door een groep van zes bedrijven, de B6, de intentieverklaring afgegeven om 215 landmeetkundige medewerkers van het kadaster een positie te geven bij het bedrijfsleven, indien het werk voor 7 jaar zou worden gegarandeerd. De minister van VROM vond dit een goede basis, maar stelde zijn eindoordeel afhankelijk van de nadere uitwerking van het voorstel, waarbij met name van belang was of de privatisering zou bijdragen aan de afslankingstaakstelling van zijn ministerie.

De intentieverklaring werd nader uitgewerkt door de Stuurgroep Privatisering Kadaster (SPK). In het stuurgroep-rapport van februari 1988 werd voorgesteld dat de zes moederbedrijven een nieuw levensvatbaar bedrijf zouden oprichten, waarbij de geprivatiseerde medewerkers zouden gaan werken. Opnieuw werd geconcludeerd dat de operatie op een termijn van 2 à 3 jaar tot additionele kosten zou leiden, maar dat de produktiviteit van het nieuwe bedrijf daarna zodanig zou zijn gestegen dat deze extra kosten meer dan terug verdiend konden worden.

De ministerraad en Tweede Kamer stemden op 29 april 1988 respectievelijk 15 juni 1988 in om de privatisering bij het kadaster vorm te geven langs de hoofdlijnen van het SPK-rapport. Daarbij stelde de Tweede Kamer min of meer als randvoorwaarde dat het uitbestedingsbedrag in redelijke verhouding moest staan tot het aantal te privatiseren medewerkers.

Medio juni 1988 werd de Stuurgroep Uitwerking Privatisering Kadaster ingesteld, met daarbij twee werkgroepen, een voor de personele aspecten en een voor de juridisch-financiële aspecten. De stuurgroep werd geconfronteerd

met het relatief nieuwe gegeven dat om de afslankingstaakstelling van het kadaster per ultimo 1990 te realiseren er slechts 60 à 100 personen boventallig bleken te zijn. Het in deze situatie vasthouden aan het privatiseren van 215 medewerkers zou betekenen dat de politiek overeengekomen afslankingsdoelstelling meer dan gerealiseerd zou worden, hetgeen niet opportuun werd geacht. Dit heeft er toe geleid dat in de definitieve opzet de privatiseringsoperatie er als volgt uitziet.

Er wordt gedurende 7 jaar jaarlijks f 12 mln. exclusief btw uitbesteed aan het nieuw opgerichte bedrijf 'B6 Landmeetkundige diensten bv'. Op 1 januari 1989 worden er 64 kadastermedewerkers via deze bv te werk gesteld bij de zes moederbedrijven. Officieel blijven ze echter tot 31 december 1990 in dienst bij het kadaster. Deze medewerkers zullen volgens de huidige inzichten per ultimo 1990 boventallig zijn en treden dan definitief in dienst bij elk van de zes moederbedrijven. Het uitbestedingsbedrag en de geprivatiseerde medewerkers worden gelijkmatig (door)verdeeld over de zes moederbedrijven. Na 7 jaar wordt de B6 Landmeetkundige diensten bv opgeheven.

Formatief gezien zijn de medewerkers bij het kadaster in een boven-formatieve tijdelijke eenheid geplaatst met een eigen diensthoofd en dienstcommissie. Mochten er voor 31 december 1990 onvoorziene vacatures in de betreffende functiecategorieën vrijkomen bij het kadaster, dan kunnen even zovele medewerkers zonder onderbreking van hun ambtelijke status terug in de formatie van het kadaster.

De bv betaalt het kadaster gedurende de eerste twee jaar de integrale loonkosten van de gedetacheerde medewerkers terug. Gedurende deze twee jaar vinden er eerst gesprekken plaats tussen de vakbonden en de moederbedrijven hoe de geprivatiseerde medewerkers worden ingeschaald in de respectievelijke CAO's. Vervolgens vinden er besprekingen plaats tussen de vakbonden en het Ministerie van VROM hoe aan de zogenaamde netto-netto-garantie inhoud moet worden gegeven.

Personele aspecten

Bij een privatiseringsoperatie is het, zoals bij elk veranderingsproces, cruciaal om het personeel mee te krijgen. Goede voorlichting is daarbij onontbeerlijk. De kadastermedewerkers werden voortdurend op de hoogte gehouden van de stand van zaken via een informatiebulletin. Daarnaast is er een aantal voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd bij provinciale kadastervestigingen. De reacties tijdens de eer-

ste serie voorlichtingsbijeenkomsten eind 1987 waren vaak zeer emotioneel. Hoewel het personeel al gedurende lange tijd op de hoogte was van de aanstaande privatisering, bleek dat veel medewerkers en een deel van het management de privatisering toch niet serieus hadden opgevat. Waarschijnlijk door de lange voorbereidingstijd dachten velen dat het hen niet zou betreffen. Tijdens deze bijeenkomsten bleek hoe belangrijk het is dat het management zichtbaar achter de privatiseringsbeslissing staat. Het beste is indien het management zelf de voorlichtingsbijeenkomsten leidt. Dit bleek tijdens de voorlichtingsbijeenkomsten in augustus 1988.

Van groot belang is het de vakbonden vroegtijdig bij het privatiseringsproces te betrekken. Hierdoor merkt het personeel dat het serieus wordt genomen en kunnen meningsverschillen in een vroeg stadium worden opgelost. Bij deze privatiseringsoperatie waren vakbondsleden aanwezig bij de stuurgroepvergaderingen en de vergaderingen van de werkgroep personele aspecten.

Voordat de privatisering zo expliciet aan de afslanking werd gekoppeld en voordat bekend was dat hierdoor veel minder mensen geprivatiseerd zouden worden dan de 215 die het bedrijfsleven wilde overnemen, was het bepalen van de selectiecriteria een groot probleem. Welke selectiecriteria ook gekozen worden, het is doorslaggevend dat deze criteria zo spoedig mogelijk en zo eenduidig mogelijk worden vastgesteld, zodat de onrust onder het personeel zo snel mogelijk wordt beperkt tot de doelgroep te privatiseren medewerkers. Maar niet alleen de onrust wordt beperkt, ook de voorlichting kan veel gericht plaatsvinden. Dit punt is zo belangrijk dat het één van de eerste stappen moet zijn in elk privatiseringsproces.

Een laatste punt dat we in deze paragraaf willen aanroeren is de z.g. netto-netto-garantie. Eind 1987 dreigden de vakbonden uit het overleg te stappen indien niet gegarandeerd zou worden dat de kadastermedewerkers na de privatisering netto hetzelfde inkomen zouden behouden. Dit is een moeilijk punt, omdat een privaats bedrijf dat wil kunnen concurreren op de markt ook concurrerende arbeidsvoorwaarden zal moeten aanbieden. Toch is de garantie gegeven dat als de geprivatiseerde medewerkers netto minder gaan verdienen, VROM dit salaris zal aanvullen tot het oude nettosalaris. Bij het verlenen van zo'n garantie is het uiteraard zaak exact aan te geven voor hoelang deze garantie geldig is en wie de uiteindelijke beslissing neemt wat netto gelijkwaardig is. Dat is in dit geval helaas onvoldoende gebeurd.

Financiële aspecten

Bij elke privatisering komt er een aantal financiële problemen om de hoek kijken. Twee van de grootste en meest verbreide zijn de pensioenproblematiek en de btw-problematiek.

Zolang een dienst onderdeel uitmaakt van de overheid, is de dienst niet btw-plichtig. In de geprivatiseerde situatie is dat over het algemeen wel het geval. Dit betekent dat de dienst veel goedkoper moet gaan werken om zijn produkten tegen dezelfde prijs te kunnen blijven afzetten. Dit is natuurlijk een groot struikelblok bij een privatiseringsoperatie. Onlangs is er wel een maatregel ingevoerd die dit effect tijdelijk verzacht, maar een structurele oplossing is nog niet in zicht. Dit is ook vrijwel onmogelijk, omdat de geprivatiseerde dienst, om valse concurrentie te voorkomen, natuurlijk niet eeuwig vrijgesteld kan blijven van btw.

De pensioenproblematiek ontstaat doordat geprivatiseerde ambtenaren niet bij het ABP mogen blijven. Daardoor ontstaat, net als bij elke verandering van werkgever, vaak een pensioenbreuk. Bij het kadaster wordt deze pensioenbreuk voorkomen doordat uit hoofde van de netto-netto-garantie eventueel extra geld wordt gestort in het nieuwe pensioenfonds.

Meer in het algemeen geldt dat het ABP een overgangsregeling voor 2 jaar na de privatisering heeft opgesteld. Deze regeling is nog niet van kracht, maar biedt ook geen definitieve oplossing. Onlangs is in het kader van de privatisering van de zeehavens IJmuiden de stichting Federatief Pensioenfonds opgericht. Dit fonds richt zich specifiek op de pensioenvoorziening van geprivatiseerde ambtenaren. Daarbij kan het rekenen op de medewerking van de vakbonden. Of door toetreding tot dit fonds de pensioenbreuk kan worden voorkomen, hangt af van de hoogte van de wiskundige overdracht van het ABP aan dit fonds en of de salarissen bij de overgang op hetzelfde niveau blijven liggen.

Samenhangend met de pensioenregeling is de VUT-regeling. Over de VUT-regeling wordt echter ieder jaar opnieuw onderhandeld tussen vakbonden en werkgever, ook bij het rijk. Aan de bestaande VUT-regeling kunnen derhalve geen rechten worden ontleend. Voor de kadastermedewerkers is het zo, dat ze tot ultimo 1990 de ambtelijke status en dus de ambtelijke pensioen- en VUT-regeling blijven behouden en daarna overgaan naar de regelingen zoals vastgesteld in de CAO van het betreffende moederbedrijf.

Een lastig financieel punt bij vele privatiseringsoperaties is het bepalen van de exploitatierekening en de openingsbalans van het nieuwe bedrijf. Doordat

een inventarisoverzicht meestal niet aanwezig is, is de waarde van de in gebruik zijnde activa niet bekend. Is de waarde eenmaal vastgesteld dan moet de wijze van overdracht nog bepaald worden.

Voorts is het vaak moeilijk in te schatten hoe groot de overgangskosten zullen zijn, maar ook hoe sterk de produktiviteit zal toenemen na de privatisering. Per saldo zal de privatiseringsoperatie uiteraard kostenbesparend moeten zijn.

De netto-netto garantie is ook een heel duidelijke financiële consequentie van de privatisering. Zoals gesteld, wordt de komende twee jaar uitgezocht hoe deze garantie exact vorm zal worden gegeven. Uitgezocht is reeds dat er in de brutoloonsektor weinig verschillen zijn voor en na privatisering, alleen houdt men in de marktsector minder netto over van hetzelfde bruto salaris. De stuurgroep heeft voorgesteld de netto-netto-garantie uit te betalen volgens de systematiek zoals die ook door de PTT voor zijn 100.000 werknemers wordt gehanteerd.

Als laatste punt van deze paragraaf willen we de uitbestedingsgarantie noemen. Een privatiseringsoperatie als de onderhavige is onmogelijk, indien de private sector geen tijdelijke uitbestedingsgarantie krijgt om een stevig positie in de markt te veroveren. Zo'n uitbestedingsgarantie betekent een handbinder voor het kadaster. Daardoor zullen sommige projecten duurder uitvallen dan anders het geval zou zijn geweest. Dit lijkt precies het tegenovergestelde van wat met privatisering beoogd wordt, maar moet in de praktijk tijdelijk op de koop toe genomen worden om later goedkoper uit te zijn. In de volgende paragraaf zullen we toelichten waarom het in dit geval waarschijnlijk niet zo'n vaart zal lopen met te hoge prijzen.

Onderhandelingsaspecten

Over vele punten zijn lange en vaak moeizame onderhandelingen gevoerd tussen kadaster en B6. Dit waren over het algemeen punten die met de uitbestedingsvariant samenhangen, zoals aantal en functiecategorieën overgaand personeel, omvang en tijdsduur uitbestedingsgarantie en de hoogte van de tarieven.

Hierbij moet bedacht worden dat het kadaster aan de ene kant enigszins gehandicapt de onderhandelingen inging omdat de politiek nu eenmaal al had beslist dat er geprivatiseerd moest worden. Aan de andere kant heeft het kadaster echter vrij effectieve sanctie maatregelen achter de hand indien de B6-moederbedrijven niet meewerken gedurende de duur van de privatiseringsovereenkomst. Vanaf 1989 zal

het kadaster jaarlijks circa f 30 mln. uitbesteden. Slechts f 12 mln. hiervan gaat rechtstreeks naar de B6 bv. De overige f 18 mln. wordt op de vrije markt gebracht, waarbij de B6-moederbedrijven eveneens belangrijke gegadigden zijn. Het is dus alleszins in het belang van de individuele B6-moederbedrijven om een goede relatie met het kadaster te houden.

Toen duidelijk werd dat het aantal boventallige en dus te privatiseren medewerkers slechts 60 à 100 bedroeg in plaats van de 215 uit de intentieverklaring, is er geruime tijd onderhandeld over de verlaging van het uitbestedingsbedrag van f 22 mln. Hierbij kreeg het kadaster een steuntje in de rug van de Tweede Kamer, die stelde dat het uit te besteden bedrag verband moest houden met het aantal te privatiseren medewerkers. Beide partijen wilden het uitbestedingsbedrag zo snel mogelijk vaststellen, dat wil zeggen voordat exact bekend zou zijn hoeveel medewerkers boventallig zouden zijn. Uiteindelijk is de f 22 mln. bijna lineair met het aantal te privatiseren medewerkers van maximaal 100 afgenomen tot f 12 mln.

De laatste onderhandelingsronde betrefte de hoogte van de tarieven die gehanteerd zullen worden bij de uitbesteding aan de B6 bv. Deze onderhandelingen moesten onder grote tijdsdruk plaatsvinden. Uiteindelijk is er voor geopteerd de tarieven slechts voor het eerste jaar vast te stellen en voor volgend jaar nieuwe onderhandelingen te beginnen, mede op grond van de prijsvorming op de vrije markt.

Conclusies

Privatisering is een ingewikkeld proces waarbij zeer veel belangengroepen betrokken zijn. In dit geval kunnen we de volgende partijen onderscheiden: kadastermanagement, zes private bedrijven, samenwerkingsverband tussen de zes bedrijven, VROM, vakbonden/BC, Dienst Commissies, kadasterpersoneel, kabinet en Tweede Kamer.

Tijdens de stuurgroepvergaderingen hebben alle deelnemende personen slechts een beperkt mandaat. Hierdoor vergt het nemen van beslissingen en het sluiten van compromissen veel tijd. Gesteld kan echter worden dat het voorbereiden van de besluitvorming in de stuurgroep door functionele werkgroepen uitstekend werkte. Voorts is het aan te raden iemand bij het privatiseringsproces te betrekken die reeds ervaring heeft met het projectmatig opzetten van grote veranderingsprocessen.

Privatisering is meestal een langdurig veranderingsproces, doordat allerlei aspecten, zoals personele, financiële

en juridische, een zorgvuldige uitwerking behoeven alvorens een definitief besluit kan worden genomen. Daarbij geldt dat tijdige en voldoende aandacht voor de personele aspecten van doorslaggevend belang is voor het welslagen van een privatiseringsoperatie.

De laatste conclusie is dat een privatiseringsoperatie die alleen gestoeld is op ideologische overwegingen, zoals versterking van de marktsector, moeilijk te realiseren is. Beter is het de privatisering ook aan een andere doelstelling te koppelen, zoals in dit geval aan de in het regeerakkoord overeengekomen afslankingstaakstelling. Hierdoor blijft de motivatie niet beperkt tot ideologie, maar wordt het ook voor de politieke gezagsdragers en het ambtelijk apparaat interessant om mee te werken. Een van

de voornaamste conclusies tijdens een congres over privatisering bij lagere overheden¹ was dan ook dat lagere overheden niet op grond van ideologische overwegingen privatiseren, maar op grond van bezuinigingsoverwegingen.

A. Knibbe

De auteur is organisatie-adviseur bij Deloitte Van Dien Van der Torn + Buningh en was projectsecretaris van de Stuurgroep Uitwerking Privatisering Kadaster.

1. Congresdag Privatisering bij lagere overheden, Congresgebouw, Den Haag, 15 december 1988.