

ONDERZOEKERS KRITISCH OVER INITIATIEFWETSVOORSTEL

AFSCHAFFEN AMBTENARENSTATUS FINANCIËEL RISKANT

Veel beleidsfiasco's komen voort uit een te optimistische kosten-batenanalyse van een verandertraject. Dat optimisme kan een rol spelen om de aanvaarding van het traject te vergemakkelijken. Zorg daarom voor harde criteria om baten en lasten te bepalen, menen bestuurskundigen Gerrit Dijkstra, Frits van der Meer en Caspar van den Berg van de Universiteit Leiden. Een waarschuwing aan het adres van D66 en CDA die de ambtelijke status willen normaliseren.

Veel voorstanders van de normalisering van het ontslagrecht voor ambtenaren stellen dat dit eenvoudig besparingen oplevert. In dit stuk gaan we in op de veronderstellingen en de criteria die gebruikt worden bij berekeningen van de te verwachten kosten en baten. Veel van de gebruikte veronderstellingen zijn te optimistisch. Aanvaarding van het initiatiefwetsvoorstel van D66 en CDA (zie kader op pagina 35) op deze gronden, brengt daardoor reële risico's op een fiasco met zich mee.

Een eerste onderzoek van SEO Economisch Onderzoek (Van Rij, Ter Beek, Koopmans, 2006) wees uit dat de

'DE TERUGVERDIENTIJD VAN DE AANVANKELIJKE INVESTERING VARIEERT TUSSEN 10 EN 50 JAAR'

invoeringskosten hoog zouden zijn en de baten betrekkelijk gering. Uit dat SEO-rapport blijkt dat de (eenmalige) kosten van normalisering tussen de 76 en 245 miljoen euro liggen, terwijl de baten op jaarbasis tussen de 5 en 7,6 miljoen euro bedragen. In het somberste scenario duurt het dan ook bijna een halve eeuw om tot besparingen te komen. 'De terugverdiëntijd van de aanvankelijke investering varieert tussen tien en vijftig jaar, met 23 jaar als meest waarschijnlijke waarde.' Daarmee leek het argument

van voorstanders dat het wetsvoorstel zou bijdragen aan de nodige besparingen niet door het onderzoek ondersteund te worden. Toenmalig minister Ter Horst van BZK baseerde haar afwijzing van een verdere normalisering voor het rijks personeel mede op deze conclusies.

DISCUSSIE

Vanwege de vele aannames kan de analyse van SEO worden bediscussieerd. In 2011 heeft de minister van BZK (die belast is met het uitwerken van het normaliseringsstreven uit het regeerakkoord) SEO opdracht gegeven de becijfering en conclusies van het rapport te heroverwegen. In deze nieuwe versie hebben de onderzoekers gekozen voor een gunstiger scenario op grond van veranderde aannames, waardoor de geschatte kosten stelselmatig lager uitvallen dan in het eerdere rapport. Al met al zorgen de nieuw gekozen veronderstellingen ervoor dat SEO de 'meest waarschijnlijke terugverdiëntijd' drastisch heeft bijgesteld van 23 jaar naar zeven jaar.

Het bijstellen van veronderstellingen kan terecht en noodzakelijk zijn wanneer eerdere criteria en uitgangspunten aantoonbaar onjuist bleken, of wanneer de inzichten of omstandigheden (in dit geval bijvoorbeeld de beschikbare capaciteit om zaken af te handelen) aantoonbaar veranderd zijn. Wij betwijfelen of dat hier het geval is. De aannames zijn nog steeds betwistbaar. De veronderstelling dat er bijvoorbeeld nu meer HRM en organisatiecapaciteit binnenshuis voorhanden is en dat prioriteiten in de taken kunnen worden verlegd zonder negatieve neveneffecten op andere taken wordt niet tot onvoldoende onderbouwd. Daarbij komt nog dat SEO er nu van uitgaat dat de omzetting van de huidige wettelijke regelingen naar een normale cao zonder extra kosten en eisen van de vakbonden zal verlopen. Gezien de ervaringen in landen als Zweden en Italië, waar deze omzetting gepaard ging met loonstijgingen die de vakbonden als compensatie wisten af te dwingen, lijkt deze veronderstelling wel erg blijmoedig. Het is zeer waarschijnlijk dat ook Nederlandse ambtenaren in hun loon gecompenseerd zullen worden wanneer hun publiekrechtelijke status wordt afgeschaft. De kosten



blijven dan ook onverminderd hoog, SEO houdt daar vooralsnog geen rekening mee.

UWV

De baten van normalisering vallen in het nieuwe SEO-rapport hoger uit dan in het onderzoek uit 2006. Het nieuwe rapport gaat uit van een berekening uit het advies van de Raad voor de rechtspraak (2011) over het initiatiefwetsvoorstel. Deze raad, die overigens zeer negatief is over het voorstel, geeft aan dat er in 2019 vier miljoen euro kan worden bespaard op de kosten van de rechtspraak. Daarbij gaat de raad er wel van uit dat de helft van de zaken niet naar de kantonrechter, maar naar het UWV zal gaan (waarvoor eerst een wetswijziging noodzakelijk is). Omdat die structurele kosten bij het UWV niet voor rekening van de rechtspraak komen, laat de raad deze buiten beschouwing. Toch komen die kosten wel degelijk bij het UWV terecht. Het gaat om een aanmerkelijk bedrag dat ontbreekt in de SEO-analyse.

Bovendien stelt de Raad voor de rechtspraak dat niet alleen de kosten van de kantonrechter met die van de administratieve rechter moeten worden vergeleken, maar ook met de meerkosten van de toepassing van de kantonrechterformule. Omdat SEO dit laatste niet doet, worden de baten aanmerkelijk hoger ingeschat dan terecht is.

Overigens zijn ook bij deze berekening van de Raad voor de rechtspraak kanttekeningen te plaatsen. De winst (vier miljoen euro in 2019) zou ontstaan doordat voor de vergoeding voor een zaak voor de kantonrechter een bedrag wordt begroot van ongeveer 134 euro, terwijl een zaakvergoeding voor een administratieve rechter 1.948 euro bedraagt. Maar deze 134 euro bij de kantonrechter is een *gemiddelde* van de kosten over alle typen kantonrechterzaken. Er zijn daarbij vele tienduizenden incasso, verstek-, pro forma en hamerslagzaken die de gemiddelde kosten aanzienlijk naar beneden halen. De raad kan geen gemiddelde kosten per (inhoudelijke) arbeidszaak geven, maar weet wel dat deze aanmerkelijk hoger zijn dan 134 euro; waarschijnlijk zijn ze niet veel minder dan de kosten bij de administratieve rechter. Wat nog over was van de te behalen winst bij normalisering, verdampt zo grotendeels.

IMPRODUCTIVITEIT

Nog een veronderstelling in het SEO-rapport van 2011 die waarschijnlijk te optimistisch is, gaat over de administratief-juridische kosten, improductiviteitskosten en ontslagvergoedingen in geval van ontslag bij overheid en

onderwijs. Deze zijn namelijk vergeleken met gemiddelden uit de private sector (15.300 euro). SEO gebruikt daarbij de resultaten van het onderzoek van Knegt en Tros uit 2007 en concludeert dat de normalisering een structurele besparing op de kosten van rechtspraak en ontslag (waarbij de besparing op de rechtszaken is inbegrepen) van 5,7 tot 20,5 miljoen euro zal opleveren. Maar de totale administratief-juridische, improductiviteitskosten en de omvang van de ontslagvergoedingen blijken in datzelfde rapport van Knegt en Tros bij ontbinding door de kantonrechter (28.500 euro) slechts weinig lager te zijn dan bij de overheid en het onderwijs (33.400 euro). Ook in met de overheid vergelijkbare sectoren liggen de kosten hoger dan het aangevoerde gemiddelde. Omdat in de bezwaarschriftfase de eenvoudigere zaken zijn uitgefilterd, zijn de gemiddelde overheidskosten in ieder geval wat hoger. Dat maakt de vergelijking in het SEO-rapport minder zuiver. De oorspronkelijke hoogste raming van de baten van het SEO-rapport uit 2006 van 7,6 miljoen euro lijkt als bovenraming meer waarschijnlijk, hoewel ook deze gelet op het bovenstaande te hoog kan zijn.

'DE VERONDERSTELLING DAT ER NU MEER HRM EN ORGANISATIECAPACITEIT BINNENSHUIS VOORHANDEN IS WORDT NIET ONDERBOUWD'

Twee zaken worden duidelijk. In de eerste plaats blijkt dat normalisering geen grote besparingen zal opleveren, zowel op de korte als de middellange termijn zijn juist eerder hogere uitgaven te verwachten. In de tweede plaats blijkt dat de berekeningen op grond waarvan het parlement zijn besluit moet nemen zeer optimistisch zijn. Bij aanvaarding van dit wetsvoorstel is het risico op een financieel en beleidsmatig fiasco dan ook zeer groot. ●

GERRIT DIJKSTRA, FRITS VAN DER MEER EN CASPAR VAN DEN BERG

CENTRE FOR PUBLIC SECTOR REFORM,
BESTUURSKUNDE, UNIVERSITEIT LEIDEN

INHOUD WETSVOORSTEL KOSER KAYA (D66) EN VAN HIJUM (CDA)

Het wetsvoorstel beoogt de publiekrechtelijke ambtelijke status voor de meeste ambtenaren op te heffen. Bij aanvaarding van dit wetsvoorstel verandert de aanstelling- en ontslagprocedure voor ambtenaren en wordt de eenzijdige vaststelling van arbeidsvoorwaarden omgezet in een tweezijdige arbeidsovereenkomst, in de meeste gevallen een collectieve arbeidsovereenkomst. In plaats van via de bestuursrechter zal ontslag privaatrechtelijk verlopen. De procedure zal dan via de kantonrechter (en na wijziging van het BBA via het UWV) plaatsvinden, net zoals het geval is bij werknemers in de private sector. De publiekrechtelijke status blijft wel in stand voor groepen als ministers, Kamerleden, rechters en militairen.