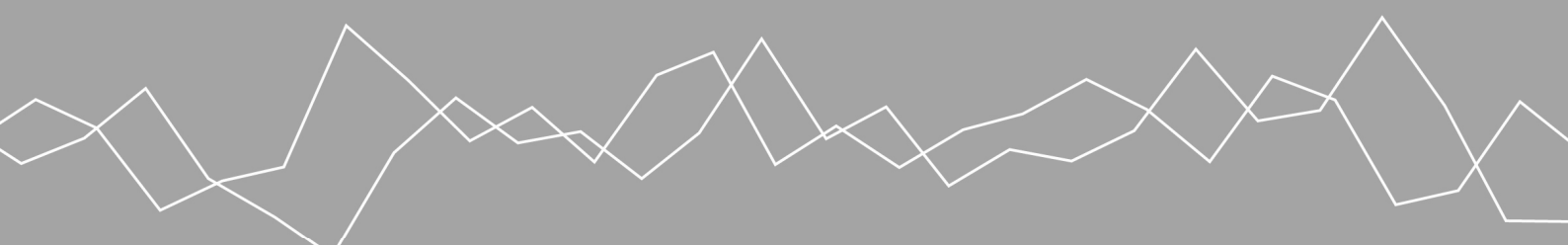


Kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheids personeel



Amsterdam, september 2006
In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Kosten en baten van harmonisatie van de rechtspositie van overheids personeel

Coen van Rij (Regioplan)
Herbert ter Beek (Regioplan)
Carl Koopmans (SEO)



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 935

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	i
Management Summary.....	iii
1	Inleiding en vraagstelling..... 1
1.2	Vraagstelling en karakter van het onderzoek..... 1
1.3	Beleidskader..... 1
2	Uitwerking probleemstelling..... 5
2.1	Definitie van en uitgangspunten voor nulalternatief en projectalternatief..... 5
2.2	Afbakening domein van onderzoek..... 7
2.3	Berekening van kosten en baten..... 8
2.4	Gehanteerde methodiek bij uitwerking kosten- en batenposten..... 9
3	Uitwerking kosten van harmonisatie rechtspositie..... 11
3.1	Aanpassing wetgeving..... 11
3.2	Bedrijfstak-CAO's en decentrale (bedrijfs)-regelingen..... 13
3.3	Vernieuwing administratieve organisatie..... 16
3.4	Projectgroep implementatie, communicatie en voorlichting..... 19
3.5	Opleidingskosten en (in)direct urenverlies..... 22
3.6	Overige kosten vakbonden..... 26
3.7	Overzicht van kosten..... 27
4	Uitwerking baten harmonisatie rechtspositie..... 31
4.1	Technische vertaalslagen..... 31
4.2	Belasting bezwarencommissies..... 33
4.3	Belasting rechtspraak..... 33
4.4	Overzicht van baten..... 34
5	Scenario zonder harmonisatie defensiepersoneel..... 35
6	Arbeidsmobiliteit en imago van de overheid..... 37

6.1	Arbeidsmobiliteit: materiële motieven	37
6.2	Arbeidsmobiliteit: imago van de overheid als werkgever	38
7	Conclusies	39
7.1	Overzicht kosten en opbrengsten (alleen ‘extra’)	39
7.2	Harmonisatie als investeringsproject	40
7.3	Gevoeligheidsanalyse	44
Bijlage I:	Aantal werkgevers	45
Bijlage II:	Overzicht informatiebronnen	47
Bijlage III:	Samenstelling klankbordgroep	49

Voorwoord

In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben SEO Economisch Onderzoek en Regioplan Beleidsonderzoek een kosten-batenanalyse uitgevoerd naar een zogenoemde ‘normalisatie’ van de rechtspositie van het overheidspersoneel. Bij het gebruik van de benaming ‘normalisatie’ past een kanttekening dat hier geen waardeoordeel aan verbonden is, maar dat bedoeld is het meer op elkaar laten aansluiten van de arbeidsverhoudingen voor overheidswerknemers en die voor de private sector. In de voorliggende rapportage spreken wij om die reden van een ‘harmonisatie’.

Het onderzoek heeft het karakter van een kengetallen kosten-batenanalyse (KKBA) en is bedoeld om een eerste gestructureerd en inzichtelijk overzicht te bieden van de (mogelijke) effecten die optreden vanwege de harmonisatie. Bij het uitvoeren van de KKBA zijn in grote lijnen twee scenario’s gehanteerd, te weten:

- Het projectalternatief waarbij het rapport *Buitengewoon Normaal* (rapport van de werkgroep ‘Normalisatie rechtspositie overheidspersoneel’, IBO 2004-2005, nr. 6) het uitgangspunt is geweest. In dit scenario is de ambtelijke aanstelling grotendeels vervangen, de rechtsbescherming verloopt in beginsel via het kantongerecht en de arbeidsvoorwaarden worden vastgelegd in bedrijfstak-CAO’s. In hoofdstuk 2 wordt het projectalternatief exacter gedefinieerd.
- Een nulalternatief is gebaseerd op de huidige situatie (status begin 2006).

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep (zie bijlage III) en wij danken de leden van deze klankbordgroep (zie bijlage 3), hartelijk voor de getoonde constructieve betrokkenheid en inbreng. Een en ander laat wel onverlet dat de uitkomsten van de voorliggende exercitie en de wijze waarop deze zijn geraamd volledig voor rekening komen van de onderzoekers. Wij vertrouwen erop dat het voorliggende rapport een goede bijdrage levert aan een verantwoorde besluitvorming over de harmonisatie van de rechtspositie van het overheidspersoneel.

Hoogachtend,

SEO Economisch Onderzoek en Regioplan Beleidsonderzoek
Namens deze

Prof. dr. C.C. Koopmans (SEO)
Dr. C. van Rij (Regioplan)
Drs. H.M. ter Beek MPM (Regioplan)

Management Summary

Het kabinet overweegt de arbeidsverhoudingen bij de overheid verder gelijk te trekken met de private sector. Er zijn nog drie formele verschillen:

1. de (eenzijdige) aanstelling van de ambtenaar (in plaats van een arbeidscontract);
2. de rechtsbescherming via de bestuursrechter (in plaats van de kantonrechter); en
3. publiekrechtelijke regelingen waarin de arbeidsvoorwaarden zijn vastgelegd (in plaats van CAO's).

Deze drie verschillen zouden de komende kabinetsperiode kunnen worden opgeheven. Dit rapport beschrijft de kosten en baten die hiermee zijn gemoeid voor de overheid als werkgever en als wetgever. Daarbij vormt het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) *'Buitengewoon Normaal'* uit 2005 het uitgangspunt.¹

Bij de 'invulling' van de harmonisatie is verondersteld dat er overigens zo weinig mogelijk verandert: de materiële arbeidsvoorwaarden blijven gelijk en de overheid blijft zelf het WW-risico dragen. Het is denkbaar dat harmonisatie ertoe leidt dat in geval van arbeidsconflicten werknemers van de overheid vaker of juist minder vaak worden ontslagen. Dit kan invloed hebben op de (arbeids)productiviteit en op de personeelskosten. Ook kunnen er effecten zijn op het imago van de overheid als werkgever. Omdat dergelijke effecten zich lastig laten inschatten in een beknopte kosten-batenanalyse, blijven zij in dit rapport buiten beschouwing. Ook mogelijke effecten op belastinginkomsten of WW uitgaven worden niet in kaart gebracht. Omdat er bij verschillende kosten en baten onzekerheid bestaat over de omvang, zijn drie verschillende scenario's uitgewerkt. Daarbij is rekening gehouden met het feit dat een belangrijk deel van de kosten opgevangen kan worden binnen de huidige formatie.

De kosten van harmonisatie zijn eenmalig en liggen tussen € 76 en 245 miljoen. Dit betreft met name opleidingen en administratieve organisatie (zie tabel). Het rendement kan mogelijk worden verbeterd door deze kosten te beheersen. De baten zijn structureel van karakter en bedragen € 5,0 tot 7,6 miljoen per jaar. Deze baten bestaan uit besparingen bij de rechtspraak en besparingen door deregulering. De terugverdientijd van de aanvankelijke investering varieert tussen 10 en 50 jaar, met 23 jaar als meest waarschijnlijke waarde.

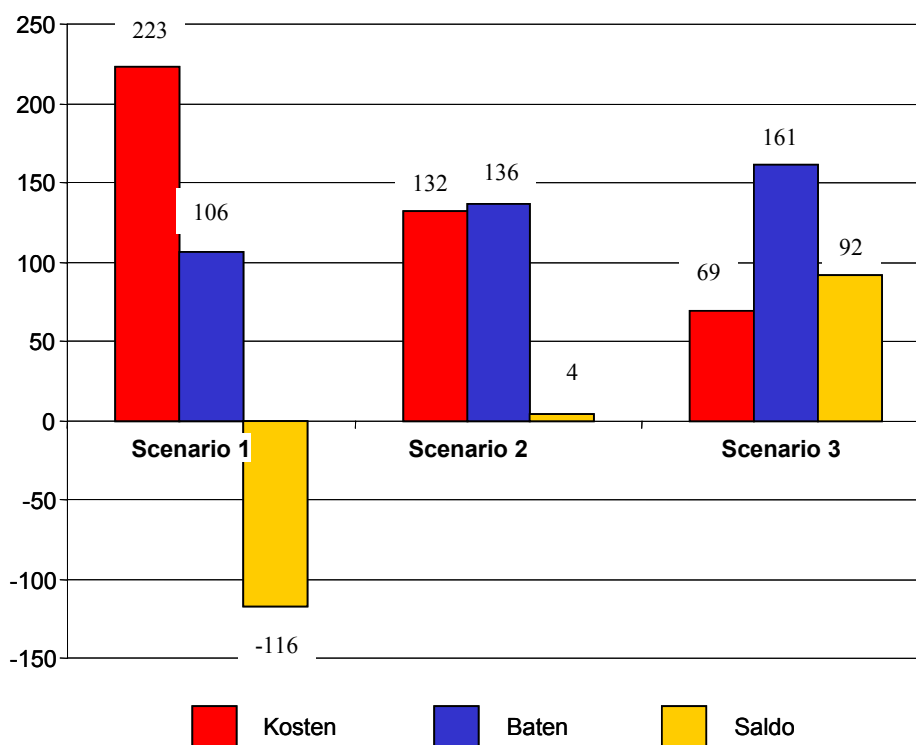
¹ Eind juni 2006 is het ROP-Advies (Raad voor het Overheidspersoneel) *Normalisatie Rechtspositie Overheidspersoneel* (advies nummer 27 CAOP) verschenen. Bij de start van het onderzoek was dit advies alleen als concept beschikbaar om die reden hebben we samen met de klankbordgroep besloten uit te gaan van het IBO-rapport.

Kosten en baten (mln euro)

Totaal kosten (eenmalig)	76,1 à 245,4
Waarvan:	
Administratieve organisatie	30,4 à 91,1
Opleiding	44,0 à 142,9
Overig (diverse posten)	1,6 à 11,4
Totaal baten (jaarlijks)	5,0 à 7,6
Waarvan:	
Rechtspraak	4,2 à 6,4
Vertaalslagen	0,8 à 1,2

De netto contante waarde van de baten van de ‘investering’ in harmonisatie is in het uitgewerkte middenscenario ongeveer gelijk aan die van de kosten (zie figuur); in scenario 1 resteert een fors negatief saldo en in scenario 3 slaat de balans om naar een fors batig saldo. De rentabiliteit (interne rentevoet) is 1,9 à 8,7%, met 4,1% als meest waarschijnlijke waarde.

Disconteringsvoet: 4%



Nota bene: alle in de figuur opgenomen bedragen betreffen contante waarden (zowel voor de kosten als de baten en het saldo van baten minus kosten).

1 Inleiding en vraagstelling

Het kabinet overweegt de arbeidsverhoudingen bij de overheid zoveel mogelijk gelijk te schakelen met de verhoudingen die gelden in de private sector. In de jaren tachtig is reeds een proces van harmonisering gestart. Dit proces heeft ertoe geleid dat veel materiële verschillen tussen het private en publieke arbeidsrecht zijn opgeheven. Thans blijven er de volgende drie formele verschillen aanwezig:

- De (eenzijdige) aanstelling van de ambtenaar, die afwijkt van de tweezijdige contracten die in de private sector standaard zijn.
- De rechtsbescherming die nu verloopt via de bestuursrechter en bij harmonisatie via de sector kanton van de rechtbank.
- Het arbeidsvoorwaardenoverleg, dat afwijkt van de situatie in de private sector waarin (bedrijfstak)CAO's worden afgesloten.

Deze drie verschillen zouden de komende kabinetsperiode kunnen worden opgeheven. De vraag is welke kosten en baten hiermee zijn gemoeid.

1.2 Vraagstelling en karakter van het onderzoek

Bij de uitvoering van het voorliggende onderzoek is uitgegaan van de volgende centrale vraagstelling:

- Wat zijn, op basis van de geschetste voor- en nadelen in het rapport *Buitengewoon Normaal*, de eenmalige en structurele kosten en baten² die zijn verbonden aan het vervangen van de ambtelijke aanstelling (oftewel een overstap van het ambtenarenrecht naar het – algemene - arbeidsovereenkomstenrecht met de daarbij behorende rechtsgang en overlegstructuur)?

In overleg met de opdrachtgever is besloten het onderzoek het karakter van een zogenoemde kengetallen kosten-batenanalyse (KKBA) te geven. De KKBA is een globale inventarisatie van de geldwaarde van alle voor- en nadelen die partijen ondervinden van de uitvoering van een project.

1.3 Beleidskader

In augustus 2005 is het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) *Buitengewoon Normaal* over de harmonisatie van de rechtspositie overheids personeel verschenen³ In dit rapport worden de

² Zie ook de Leidraad voor kosten-batenanalyse die is opgesteld in het kader van het Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur (www.minvenw.nl/oei).

³ “*Buitengewoon Normaal*” Rapport van de werkgroep ‘Normalisatie rechtspositie overheids personeel’. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr 6.

voor- en nadelen van een volledige harmonisatie van de ambtelijke rechtspositie geschetst. In dat rapport worden de volgende voordelen genoemd:

- De overstap betreft overheidswerknemers daadwerkelijk bij de totstandkoming van hun arbeidsovereenkomst.
- Voor alle werknemers in Nederland gaat één rechtssysteem gelden.
- Alle werknemers worden in beginsel gelijk behandeld.
- Het arbeidsrecht en de arbeidsverhoudingen in Nederland worden overzichtelijker en transparanter.
- Doordat één rechtssysteem gaat gelden, kan de arbeidsmobiliteit tussen de overheid en de sector bedrijven verbeteren.
- De regeldrukke vermindert, doordat zowel bij algemene wetgevingstrajecten als na de afsluiting van CAO's niet langer een vertaalslag naar het ambtenarenrecht hoeft te worden gemaakt.

In de bij de voorliggende onderzoeksrapportage behorende offerteaanvraag is hieraan toegevoegd dat:

- De rechtspraak minder wordt belast: de omloopsnelheid van zaken is in het burgerlijk arbeidsrecht (in eerste aanleg) korter dan in het ambtenarenrecht.
- Minder overleg op lokaal niveau noodzakelijk is: de verplichting voor een lokaal Georganiseerd Overleg (GO) verdwijnt. De vraag is of lokaal overleg in de praktijk (in alle sectoren) op korte termijn volledig zal verdwijnen.

Tegenover deze baten staan ook kosten. In de offerteaanvraag worden de volgende kostenposten opgesomd:

- Aanpassen van de centrale wetgeving; het wijzigen van in het bijzonder de Ambtenarenwet, Militaire ambtenarenwet 1931, Politiewet 1993, onderwijswetgeving, en het Burgerlijk Wetboek alsmede het opstellen van nieuwe wetgeving die regelt hetgeen specifiek is voor de relatie overheidswerkgever-werknemer.
- Het in de diverse sectoren converteren van sectorale publiekrechtelijke regelingen naar CAO's; dat vraagt onderhandelingswerk van sociale partners, begeleid door arbeidsjuristen om de conversie zo neutraal mogelijk te doen verlopen.
- Reorganisatie van de Rechterlijke Macht; ambtenarenrechters zullen elders in de rechterlijke organisatie (binnen dezelfde rechtbank) ingezet moeten worden. Bij de Centrale Raad van Beroep zal (het overgrote deel van) het aantal ambtenarenzaken verdwijnen.
- Vernieuwing inrichting administratieve organisatie, formulieren, procedures en automatisering; daarbij moet worden gedacht aan omscholing van leidinggevenden, OR-leden en P&O medewerkers naar het gewone arbeidsrecht, het met opleidingen gepaard gaande arbeidsurenverlies, de ontwikkeling van nieuwe P&O-handleidingen en het onder gelijke condities – bij wet – omzetten van de aanstellingsbesluiten van de zittende populatie ambtenaren naar tweezijdige arbeidsovereenkomsten.
- Projectgroep implementatie, communicatie en voorlichting (centraal en per sector).

Voordat over het al dan niet vervangen van de ambtelijke aanstelling wordt beslist, is het wenselijk de kosten en baten die voor de gehele overheid zijn verbonden aan deze vervanging in beeld te krijgen. Het eindrapport moet hier inzicht in verschaffen.

2 Uitwerking probleemstelling

Voor de uitwerking van de hiervoor geformuleerde vraagstelling zijn drie aspecten in ieder geval belangrijk:

- Een goede definitie en beschrijving van zowel een nulalternatief als één of meerdere projectalternatieven.
- Afbakening van de kosten-batenanalyse: welke sectoren worden meegenomen en op welke wijze? Betreft het een KKBA vanuit het perspectief van de (rijks-)overheid of vanuit het oogpunt van ‘de maatschappij’ als geheel?
- De wijze waarop kosten en baten worden berekend.

2.1 Definitie van en uitgangspunten voor nulalternatief en projectalternatief

Voor het berekenen van de kosten en baten is het wenselijk een duidelijk nulalternatief en projectalternatief te definiëren. De kosten en baten van het project worden uitgedrukt ten opzichte van het nulalternatief.

- Het *nulalternatief* wordt door ons gedefinieerd als een situatie waarin de ambtelijke aanstelling niet wordt vervangen. De nulsituatie wordt praktisch opgevat als gelijk aan de situatie begin 2006.⁴
- Het *projectalternatief* is gedefinieerd als een situatie (over 4 jaar) waarin de eenzijdige ambtelijke aanstelling is vervangen door een tweezijdige arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Het proces van harmonisering is in formele zin afgerond. Hieruit komen naar verwachting vooral eenmalige kosten voort (bijv. omscholing van personeelsmedewerkers) en ontstaan structurele baten (bijv. lagere kosten omdat het niet meer nodig is een arbeidsvoorwaardenakkoord via een wetgevingsproces te vertalen naar arbeidsvoorwaardelijke regelingen). Ons uitgangspunt bij het projectalternatief is dat alle ambtenaren overstappen met uitzondering van de Rechterlijke Macht.

Bij het uitwerken van het projectalternatief wordt uitgegaan van de in het IBO-rapport gehanteerde afbakening en uitgangspunten. Dit betekent dat de leden van de Rechterlijke Macht, de leden van de Hoge Colleges van Staat alsmede benoemde politieke ambtsdragers van de harmonisatie worden uitgezonderd. Op één punt wijkt het in dit rapport gehanteerde projectalternatief af van het IBO-rapport, namelijk dat in het projectalternatief behalve de met rechtspraak belaste leden

⁴ Het kan uiteraard zo zijn dat in een scenario waarin de ambtelijke aanstelling niet wordt vervangen door een (civielrechtelijke) arbeidsovereenkomst er andere maatregelen worden genomen gericht op het gelijk trekken van de rechtspositie van ambtenaren en werknemers in de private sector, maar om de analyses helder te houden en omdat dergelijke maatregelen niet goed te voorspellen zijn, is in de voorliggende rapportage er vanuit praktische overwegingen voor gekozen om het nulalternatief als een statisch alternatief te hanteren.

van de Rechterlijke Macht (zittende magistratuur) ook het Openbaar Ministerie niet meegaat in de harmonisatie⁵.

Verder wordt er in het projectalternatief vanuit gegaan dat het defensiepersoneel wel meegaat in de harmonisatie. In hoofdstuk 5 wordt echter een geamendeerd projectalternatief uitgewerkt, waarbij ook het defensiepersoneel wordt uitgezonderd van de harmonisatie.

Bij de afbakening van de groep overheidswerknemers die worden geacht mee te gaan in de harmonisatie is verder besloten de werknemers van ZBO's vooralsnog in deze KKBA buiten beschouwing te houden omdat over het aantal werknemers met een ambtelijke aanstelling (in een belangrijk deel van de ZBO's is het personeel reeds werkzaam op basis van een privaatrechtelijke arbeidsovereenkomst) te weinig gegevens beschikbaar zijn.

In aanvulling op de hiervoor verwoorde afbakening van de groep van overheidswerknemers waarvan de rechtspositie wordt geharmoniseerd, gelden bij de voorliggende rapportage de volgende uitgangspunten:

- Er wordt van uitgegaan dat een verdergaande harmonisatie van de rechtspositie van overheidswerknemers niets verandert aan de situatie dat de overheid kiest voor het eigen risicodragerschap met betrekking tot de WW. Wij sluiten hier aan bij het IBO-rapport, waarin wordt gesteld dat de keuze voor het eigen risicodragerschap WW in beginsel los staat van de keuze voor harmonisatie van de rechtspositie⁶. Dit uitgangspunt is in potentie van groot belang, omdat de kosten voor de overheid van het afschaffen van de pseudo WW-premie en het opnemen van een marktconforme WW-premie mogelijk aanzienlijk zijn. Verder is van belang dat het kabinet geen voornemens heeft om het eigen risicodragerschap van het WW-risico te heroverwegen.
- Een ander uitgangspunt betreft de aanname dat er materieel voor de overheidswerknemers niets verandert in de arbeidsvoorwaarden. De harmonisatie wordt uitgevoerd onder voorwaarde dat de veranderingen door middel van een neutrale technische operatie worden doorgevoerd. Niemand wordt iets 'afgepakt'. Dit is ook de manier waarop de minister van BZK het verwoordde tijdens het congres *Heeft de ambtelijke status nog toekomst?* (26 oktober 2005). De huidige aanstelling wordt vervangen door een arbeidsovereenkomst en dit heeft geen effect op de arbeidsvoorwaarden. Dit betekent dat wij ervan uit zijn gegaan dat bestaande pensioenregelingen zonder extra kosten worden voortgezet. Ook ten aanzien van het pensioenfonds (ABP) worden geen extra kosten verwacht. Kleine aanpassingen vallen onder het normale arbeidsproces.
- In het onderzoek wordt geen aandacht besteed aan mogelijke effecten van de harmonisatie van de rechtspositie van overheidspersoneel op de (arbeids-)productiviteit. De veranderende rechtsgang bij problemen in de sfeer van de rechtspositie van de overheidswerker zou ertoe kunnen leiden dat een deel van de overheidswerknemers

⁵ Het ligt in de lijn der verwachting dat in de sector Rechterlijke Macht niet alleen de zittende magistratuur de overstap van het ambtenarenrecht naar het algemene arbeidsovereenkomstenrecht niet zal maken, maar dat (thans) ook de staande magistratuur (het Openbaar Ministerie) die overstap niet zal maken. Het gaat om een beperkte groep ambtenaren (iets meer dan 3000 medewerkers, waarvan circa 800 werkzaam bij het Openbaar Ministerie) waarvan de invloed op het totaal van kosten en baten beperkt zal zijn.

⁶ De IBO-rapportage verwijst daarbij onder meer naar het Hoger Beroepsonderwijs (HBO), dat bijna geheel is overgegaan naar een systeem van arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht, terwijl het wel eigen risicodragers is gebleven voor het WW-risico (p. 29).

productiever dan wel minder productief wordt, maar deze effecten zijn lastig in te schatten en worden daarom buiten het bestek gelaten van de voorliggende kengetallen KKBA.

2.2 Afbakening domein van onderzoek

De kosten-batenanalyse moet worden opgesteld voor de gehele overheid en de verschillende overheidssectoren. In het perspectief van de overheidssectoren gaat het om de (directe) kosten en baten die de overheid als werkgever maakt, zoals bijvoorbeeld opleidingskosten door de harmonisatie of (eventuele) baten als gevolg van een verandering van belasting van de rechtspraak.

Op dit moment worden 13 sectoren onderscheiden. In totaal werken er in deze overheidssectoren bijna 961.000 ambtenaren. Daarvan bezit 64% de ambtelijke status, dat is 615.000. De Rechterlijke Macht omvat daarvan ca. 3.000 personen. Voor 612.000 ambtenaren wordt dus de rechtspositie geharmoniseerd. De Rechterlijke Macht laten we, zoals aangegeven, buiten beschouwing.

Sector	Aantal werknemers	% ambtelijke aanstelling	% werknemers BW
Rijk (excl. ZBO's)	125.393	100	0
Onderwijs (PO/VO)	279.713	30	70
Defensie	72.793	100	0
Politie	57.903	100	0
Rechterlijke Macht	3.059	100	0
Gemeenten	197.523	100	0
Provincies	13.645	99	1
Waterschappen	10.490	99	1
BVE	56.186	0	100
HBO	33.993	1	99
WO	53.360	81	19
Onderzoeksinstituten	3.100	45	55
Academische ziekenh.	53.760	74	26
TOTAAL	960.918	64	36
TOTAAL T.B.V. HARMONISATIE	612.000		

Bron: Kenniscentrum Arbeidszaken Overheid (2004). Kerngegevens Overheidspersoneel 2003. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De percentages (kolom 3 en 4) zijn gebaseerd op het rapport *Buitengewoon Normaal* (p. 12).

Naast de kosten en baten voor de afzonderlijke sectoren/overheidswerkgevers zijn er mogelijk ook andere kosten en baten, die uit andere rollen van de overheid voortvloeien. (bijv. de centrale overheid als *wetgever*). Voorzover deze rollen worden beïnvloed door het project, ontstaan extra kosten en/of baten. Denk aan de eerder genoemde kosten zoals kosten als gevolg van aanpassing van wetgeving, kosten van de projectgroep et cetera. Ook deze kosten zullen worden bepaald. Extra kosten als gevolg van bijvoorbeeld sectorale projectgroepen zullen vermoedelijk ook

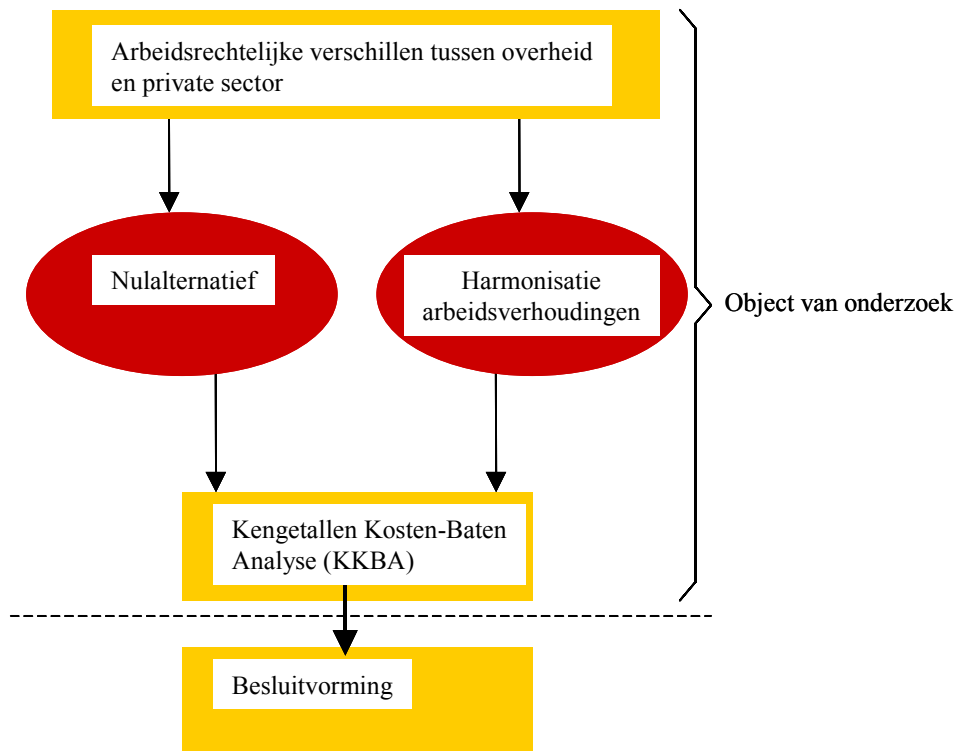
moeten worden gemaakt. Buiten beschouwing zijn gelaten mogelijke andere kosten en baten voor de ‘overheid’, zoals bijvoorbeeld een daling of stijging van belastinginkomsten of WW-uitgaven.

2.3 Berekening van kosten en baten

Voor de kosten-batenanalyse is een aantal posten benoemd. Hierbij is – behalve van het IBO *Buitengewoon Normaal* ook gebruik gemaakt van het overzicht dat is opgesteld door een kenniskring van de werkgroep Arbeidsvoorwaarden en Arbeidsverhoudingen (A&A) van het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO). We sommen deze posten hier kort op. Een verdere uitwerking van de aannames en de daaraan verbonden kosten en baten volgt in hoofdstuk 3 en 4:

Kosten en baten	Uitwerking
A. Implementatiekosten	
Aanpassing wetgeving	- Paragraaf 3.1
Bedrijfstak-CAO en decentrale (bedrijfs)regelingen	- Paragraaf 3.2
Vernieuwing administratieve organisatie	- Paragraaf 3.3
Projectgroep, implementatie, communicatie en voorlichting	- Paragraaf 3.4
Opleidingskosten en (in)direct urenverlies	- Paragraaf 3.5
Overige kosten vakbonden	- Paragraaf 3.6
B1. Structurele baten	
Regeltechnische vertaalslagen	- Paragraaf 4.1
Belasting bezwarencommissies	- Paragraaf 4.2
Belasting rechtspraak	- Paragraaf 4.3
B2. Structurele kosten	
In het scenario waarin behalve de Rechterlijke Macht ook Defensie afvalt, zal er sprake zijn van structurele kosten die samenhangen met het in stand houden van een publiekrechtelijke structuur voor deze sectoren.	- Paragraaf 5.1

De KKBA die wordt uitgevoerd kan als volgt schematisch worden weergegeven:



2.4 Gehanteerde methodiek bij uitwerking kosten- en batenposten

Ten behoeve van een gestructureerde inventarisatie van de relevante kosten- en batenposten wordt steeds een standaard methodiek gehanteerd. Deze methodiek kent de volgende stappen:

- Beknopte beschrijving van de relevantie van de betreffende kosten- of batenpost.
- Benoemen van de factoren die het meest van invloed zijn op het uiteindelijke niveau van de kosten dan wel de baten.
- Analyse van de mate waarin eventuele kosten- of bateneffecten zijn toe te rekenen aan de te wijzigen arbeidsverhoudingen en ook werkelijk tot kosten (=uitgaven) leiden.
- Formuleren van een drietal scenario's: wij gaan daarbij uit van een scenario dat vanuit het gezichtspunt van de overheid leidt tot de hoogste kosten (scenario 1), een tegenovergesteld scenario waarbij vanuit het perspectief van de overheid de laagste kosten optreden (scenario 3) en een middenscenario (scenario 2).
- Interpretatie van de uitkomsten.

We baseren onze bevindingen primair op de volgende vijf bronnen:

- Bestaande documenten;
- Informatie verkregen van de opdrachtgever en (participanten in) de klankbordgroep;

- Interviews met experts;
- Interviews met sectoren (over typen effecten en kwantitatieve raming);
- Expertmatige kennis van SEO en Regioplan.

3 Uitwerking kosten van harmonisatie rechtspositie

Navolgend gaan we in op de uitwerking van te verwachten kosten die in het vorige hoofdstuk zijn benoemd. Per kostenpost onderscheiden we zoals verwoord drie scenario's:

- Scenario 1: scenario dat vanuit het oogpunt van het perspectief van de overheid leidt tot de hoogste kosten dan wel de laagste baten.
- Scenario 3: scenario dat omgekeerd is aan scenario 1, dus met voor de overheid de laagste kosten dan wel de hoogste baten.
- Scenario 2: een middenscenario dat kan worden opgevat als een 'meest waarschijnlijk' scenario.

3.1 Aanpassing wetgeving

Ten behoeve van de implementatie van de nieuwe arbeidsverhoudingen dient een aantal wetten te worden aangepast. Met name de aanpassing van de Ambtenarenwet, de Militaire Ambtenarenwet 1931 en de aanpassing van het Burgerlijk Wetboek (BW) vragen naar verwachting relatief grote inspanningen. Daarnaast zullen er ook aanpassingen moeten plaatsvinden in de sfeer van de Politiewet 1993, de onderwijswetgeving en aanpalende wetgeving van het Ministerie van SZW.

Daarbij zal aandacht worden besteed aan de plaatsing van de regels met betrekking tot de integriteit van overheidswerknemers en met betrekking tot (beperking van) grondrechten. Dat kan ook betekenen dat regels die thans op het niveau van een algemene maatregel van bestuur zijn vastgelegd, geheel of gedeeltelijk naar het niveau van een wet in formele zin worden getild (denk aan een klokkenluidersregeling).

Voor deze aanpassingen zullen respectievelijk de ministeries van BZK, Defensie, OCW, Justitie en SZW inspanningen moeten leveren om de gewenste aanpassingen door te voeren. Binnen deze ministeries zullen het vooral wetgevingsjuristen en beleidsmedewerkers zijn die de noodzakelijke inspanningen voor hun rekening zullen nemen.

Kostenbepalende factoren

Als belangrijkste kostenbepalende factoren voor de aan te passen wetgeving kunnen de volgende zaken worden benoemd:

Het aantal wetten dat aangepast dient te worden c.q. het aantal overheidssectoren waarvoor de nieuwe arbeidsverhoudingen gaat gelden.

- De daarvoor vereiste inzet van wetgevingsjuristen en overige medewerkers van de betreffende ministeries.

- De periode waarin de wetgevingsjuristen naar verwachting extra belast zullen zijn in casu de verwachte periode die nodig is om de wetgeving aan te passen.⁷
- De kosten verbonden aan de inzet van één wetgevingsjurist voor een periode van één jaar.

Van belang is te bepalen welke inzet van wetgevingsjuristen op de departementen noodzakelijk is om de noodzakelijke aanpassingen in de wetgeving te verrichten. In het meest waarschijnlijke scenario (scenario 2) is uitgegaan van de (full-time) inzet van gemiddeld twee wetgevingsjuristen per ministerie. In het geval er niet twee maar drie wetgevingsjuristen per jaar noodzakelijk zijn per aan te passen wet, heeft dit gevolgen voor de totale kosten vanwege aan te passen wetgeving, zeker in combinatie met een eventuele vertraging in het implementatietraject. Dit zijn de assumpties in het scenario 1. In het meest waarschijnlijke scenario (scenario 2) wordt gerekend met 3 grotere wetgevingstrajecten⁸, met 2 wetgevingsjuristen per traject die hiervoor full time ingezet worden gedurende een periode van 4 jaar. Dit betekent dat er extra werkzaamheden voor wetgevingsjuristen ontstaan ter grootte van 24 mensjaren. Omdat het schaalbedrag voor een wetgevingsjurist € 115.149 per jaar bedraagt, worden de totale kosten dan geraamd op circa € 2,8 miljoen:

Berekening van kostenpost: alle kosten worden meegewogen

De hiervoor benoemde kostenbepalende factoren vormen de basis voor de hierna weergegeven berekening van de kostenpost ‘aanpassing wetgeving’:

Kosten wetgeving	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal wetgevingstrajecten	3	3	3
Schaalbedrag per wetgevingsjurist	115.149	115.149	115.149
Aantal wetgevingsjuristen per ministerie/wet	3	2	2
Kosten per jaar	1.036.341	690.894	690.894
Doorlooptijd in jaren	5	4	4
Totaal (afgerond op 1000)	5.182.000	2.764.000	2.764.000

Een jaar uitstel in de implementatieperiode in combinatie met één wetgevingsjurist extra die benodigd is voor uitvoering van de noodzakelijke werkzaamheden betekenen concreet dat bijna sprake is van een verdubbeling van de aan de aanpassing van de relevante wetgeving verbonden kosten.

Raming van extra kosten

Een belangrijke vraag voor de KKBA is of de inzet van de wetgevingsjuristen leidt tot dermate omvangrijke werkzaamheden dat er door de betreffende ministeries extra menskracht ingezet

⁷ Bij het voorliggende onderzoek wordt ervan uitgegaan dat het implementatietraject van de nieuwe arbeidsverhoudingen 4 jaar in beslag neemt.

⁸ De drie grotere wetgevingstrajecten betreffen de aanpassing van de Ambtenarenwet, de Militaire ambtenarenwet 1931 en het Burgerlijk Wetboek. De wijzigingen van de Politiewet 1993, de onderwijswetgeving en de aanpalende wetgeving van het ministerie van SZW zijn als meer technisch van aard te beschouwen en worden - ook gezien hun beperktere omvang - geacht te horen tot het reguliere wetgevingswerk.

moet worden. De kans dat er extra menskracht nodig is, door wetgevingsjuristen extra aan te nemen of gebruik te maken van externe adviseurs of interim personeel, is groter als de voor de aanpassing noodzakelijke capaciteit relatief omvangrijk is ten opzichte van de normaal beschikbare capaciteit.

De ons beschikbare informatie hierover, mede op basis van informatie verkregen via leden van de klankbordgroep, duidt erop dat de voor de extra werkzaamheden noodzakelijke capaciteit relatief beperkt is ten opzichte van de bij de betrokken ministeries beschikbare capaciteit aan wetgevingsjuristen. Verder is het zo dat sprake is van specialistische kennis en expertise en dat – mede daarom – een ministerie op dit punt bij voorkeur uit zal gaan van de binnen de eigen gelederen beschikbare capaciteit. Wij verwachten daarom dat een groot deel van de extra werkzaamheden door de eigen formatie wordt uitgevoerd en dat een en ander dus de facto zal leiden tot een verschuiving in prioriteiten binnen het activiteitenpakket van de wetgevingsjuristen.

We gaan ervan uit dat in het middenscenario 80 procent met bestaande capaciteit kan worden opgevangen en dat voor de resterende 20 procent extra kosten vanwege al dan niet tijdelijke uitbreiding van de formatie gemaakt moeten worden (in scenario 1 is aangenomen dat een wat groter deel, namelijk 25% van de noodzakelijke werkzaamheden resulteert in daadwerkelijke extra kosten vanwege inzet van mensen in aanvulling op de huidige bezetting; in scenario 3 is verondersteld dat voor 15% van de werkzaamheden extra capaciteit nodig is):

Kosten wetgeving	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Totaal (afgerond op 1000)	5.182.000	2.764.000	2.764.000
Percentage werkzaamheden dat tot extra inhuur leidt	25%	20%	15%
Totale extra kosten	1.295.500	552.800	414.600

Conclusies

- De totale kosten vanwege aanpassing van wetgeving zullen naar verwachting circa € 2,8 miljoen bedragen, hoewel in een vanuit kosten oogpunt voor de overheid minder gunstig scenario de kosten kunnen oplopen tot circa € 5,2 miljoen.
- Een belangrijk deel van de noodzakelijke werkzaamheden kan naar verwachting door de huidige formatie van wetgevingsjuristen worden uitgevoerd (hetgeen wel zal leiden tot een herprioritering van werkzaamheden).
- Indien ervan wordt uitgegaan dat 80 procent van de werkzaamheden voor wetgevingsjuristen binnen de huidige formatie kan worden opgepakt, leidt dit er toe dat de extra kosten voor de overheid zich beperken tot circa € 0,55 miljoen (in het middenscenario 2).

3.2 Bedrijfstak-CAO's en decentrale (bedrijfs)-regelingen

Een in een overheidssector afgesloten arbeidsvoorwaardenakkoord moet thans worden vertaald in het betreffende rechtspositiereglement zoals het Algemeen Rijksambtenarenreglement

(ARAR), het Algemeen Militair Ambtenarenreglement (AMAR) of de arbeidsvoorwaardenregelingen van provincies, gemeenten en waterschappen, wil dat akkoord alle betrokken ambtenaren in de sector binden. Harmonisatie van de arbeidsverhoudingen leidt tot een nieuwe structuur, waarbij bedrijfstak-CAO's worden afgesloten en de vertaalslag naar wettelijke regels - met het eigen wetgevingstraject - achterwege blijft (zie ook paragraaf 4.1).

Bij de overgang van het ambtenarenrecht naar het arbeidsovereenkomstenrecht is uitgangspunt dat de af te sluiten bedrijfstak-CAO's dezelfde materiële waarde vertegenwoordigen als de bestaande regelingen. Dat betekent dat die regelingen - rekening houdend met wat reeds op grond van het arbeidsovereenkomstenrecht geldt - moeten worden vertaald naar bedrijfstak-CAO's. Deze conversie vergt meer dan een 'vertaling', het vraagt ook onderhandelingswerk van vakbonden en de werkgevers om de vertaling zo neutraal mogelijk te doen verlopen.

Naast de bedrijfstak-CAO zal de behoefte blijven bestaan om bedrijfsregelingen en personeelshandboeken te maken. Ook arbeidsorganisaties in de private sector hebben naast de CAO vaak een arbeidsreglement of personeelshandboek.

Met betrekking tot de raming van de voor de vertaling naar bedrijfstak-CAO's noodzakelijke inzet van medewerkers en onderhandelaars van de betreffende overheden kan worden gekeken naar ervaringen met overheidsonderdelen waarvan de rechtspositie van de medewerkers veranderd is. Het hoofd P&O van een gemeentelijk onderdeel waarvan de medewerkers inmiddels geen ambtelijke aanstelling meer hebben omdat het onderdeel 'op afstand is geplaatst' van de gemeente, geeft aan dat, hoewel er materieel in de arbeidsvoorwaardelijke sfeer niets wijzigde, de vertaalslag toch de nodige zorgvuldigheid vereist en dus ook tijdsinzet. Omdat in deze casus CAR/UWO (Collectieve arbeidsvoorwaardenregeling voor de sector Gemeenten/Uitwerkingsovereenkomst) integraal werd gevolgd waren echter nauwelijks vertaalslagen nodig. Er is in aanvulling op de CAR/UWO een bezwarenregeling personeel, een reeks arbeidsovereenkomsten, een klachtenreglement en een overlegregeling ten behoeve van OR/GO opgesteld. Verder is er een standaard arbeidsovereenkomst als uitgangspunt genomen en omgewerkt naar de specifieke situatie van het betreffende "op afstand geplaatste" gemeentelijke bedrijf. De daarmee gepaard gaande tijdsbesteding werd, mede door de gekozen praktische uitwerking, geraamd op circa 60 uur (circa 1,5 week) voor de P&O-functie. Vanwege de geschetste praktische invulling gaan wij ervan uit dat doorgaans méér tijdsinzet vereist is voor de te maken vertaalslagen. Maar méér dan één maand werk voor deze vertaalslag lijkt niet aannemelijk.

Kostenbepalende factoren

Bij de raming van de voor vertaling naar bedrijfstak-CAO's te maken kosten wordt een tweedeling gehanteerd:

- Voor elke bedrijfstak-CAO is een 'voorhoede' nodig die de huidige rechtspositionele context vertaalt naar de betreffende bedrijfstak-CAO.
- Binnen alle werkgevers wordt vervolgens een vertaalslag gemaakt naar de specifieke 'lokale' situatie waarbij, vanzelfsprekend, de CAO bindend is.

Als belangrijkste kostenbepalende factoren voor de introductie van bedrijfstak-CAO's kunnen de volgende factoren worden benoemd:

- Het aantal CAO's dat afgesloten dient te worden.
- De daarvoor vereiste inzet van medewerkers/onderhandelaars van de betreffende ministeries.
- De periode die nodig is om de CAO's aan te passen.
- De kosten die decentraal gemaakt moeten worden om bedrijfsregelingen en handboeken e.d. aan te passen, het zogenaamde doorvertalen van de CAO.

De overheid is opgedeeld in dertien sectoren, zoals weergegeven in paragraaf 2.2. In scenario 1, met vanuit het perspectief van de overheid de hoogste kosten, gaan wij ervan uit dat 20 bedrijfstak-CAO's moeten worden afgesloten. In de vanuit kosten oogpunt meest gunstige situatie (scenario 3) gaan wij uit van 8 CAO's. Voor enkele sectoren, zoals bijvoorbeeld in het hoger beroepsonderwijs en in de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, geldt momenteel al een CAO en daar hoeft dus niets meer te worden aangepast. In het meest waarschijnlijke scenario wordt van 9 uitgegaan. We nemen aan dat het voor de eerste keer opstellen en uitonderhandelen van een nieuwe CAO 24 maanden nodig is. Zoals aangegeven, het is een zware juridische vertaalslag die kan leiden tot onderhandelingen over de opzet van de CAO.

De volledige reikwijdte van de operatie is nog niet helemaal te overzien. Het valt niet uit te sluiten dat op den duur (na de implementatiefase) meer CAO's gaan ontstaan. In de private sector is het aantal ondernemings-CAO's de laatste jaren gestegen. Grotere bedrijven willen zich soms ten aanzien van hun arbeidsvoorwaardenpakket onderscheiden van de bedrijfstak. Eenzelfde proces is bij de overheidswerkgevers niet ondenkbaar. Dit is ook de reden dat voor het aantal CAO's in scenario 1 wordt uitgegaan van 20 (bedrijfstak-)CAO's.

Berekening van kostenpost

De hiervoor benoemde kostenbepalende factoren vormen de basis voor de hierna weergegeven berekening van de kostenpost het opstellen van bedrijfstak-CAO's:

Kosten opstellen CAO's	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal CAO's	20	9	8
Schaalbedrag per medewerker	106.064	106.064	106.064
Fte per jaar	3	2	2
Kosten per jaar	6.363.840	1.909.152	1.697.024
Doorlooptijd in jaren	2	2	2
Totaal (afgerond op 1000)	12.728.000	3.818.000	3.394.000

Zowel voor als na een overgang van ambtenarenrecht naar het arbeidsovereenkomstenrecht wordt er over de arbeidsvoorwaarden op centraal niveau onderhandeld en worden vertaalslagen gemaakt. Dit zogenaamde 'doorvertalen' gebeurt op decentraal niveau in reglementen of handboeken. Voor alle duidelijkheid het centrale akkoord, of in de nieuwe situatie de CAO, is en blijft bindend. Omdat deze werkzaamheden vergelijkbaar zijn voor en na de harmonisatie (zowel aan de kostenzijde van de KKBA als aan de batenzijde zouden zijn opgenomen) is besloten in overleg met de klankbordgroep zowel de kostenpost als de batenpost niet op te voeren. Wel verwachten we dat bij de feitelijke overgang een extra inspanning noodzakelijk is. Hierop komen

we in paragraaf 3.3 terug. Desalniettemin verwachten we dat de harmonisatie tot deregulering leidt, oftewel minder vertaalslagen op ‘centraal- en/of sectorniveau’. Dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Raming van extra kosten

Het opstellen van bedrijfstak-CAO's zal worden uitgevoerd met behulp van de op dit moment beschikbare capaciteit. Wij gaan ervan uit dat de te verrichten werkzaamheden in scenario 2 voor 50 procent kunnen worden opgevangen door middel van een herprioritering binnen de huidige capaciteit en dat voor het resterende deel uitbreiding van formatie aan de orde is.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Kosten opstellen CAO's	12.728.000	3.818.000	3.394.000
Percentage werkzaamheden dat tot extra inhuur leidt	55%	50%	45%
Totaal extra kosten	7.000.400	1.909.000	1.527.300

Conclusies

- Voor het opstellen van de CAO's geldt, dat deze voor een belangrijk deel kan worden verricht met momenteel beschikbare capaciteit (wij gaan daarbij uit van 50 procent benodigde extra capaciteit in het middenscenario 2). De kosten komen hiermee op € 1,9 miljoen.

3.3 Vernieuwing administratieve organisatie

In het harmonisatieproces staat de overgang van de (eenzijdige) aanstelling naar de (tweezijdige) arbeidsovereenkomst centraal. Alle aanstellingsbesluiten moeten worden omgezet naar arbeidsovereenkomsten. Hier moeten ook inhoudelijke zaken worden aangepast; veelal wordt er in een arbeidsovereenkomst verwezen naar een bestaande CAO. In sommige gevallen zullen ook handboeken of andere decentrale regelingen worden aangepast. Uiteindelijk zal het salarisstrookje niet veranderen. Dezelfde bruto-netto bedragen worden weergegeven. Hoogstens zullen enkele tekstvelden en invoerschermen moeten worden aangepast. Wij gaan ervan uit dat dit onder de normale bedrijfsvoering valt.

Kostenbepalende factoren

Een belangrijke kostenfactor zou kunnen zijn het aantal nieuwe arbeidsovereenkomsten dat moet worden opgesteld. Zoals in paragraaf 2.2 is weergegeven, bedraagt het totaal aantal overheids-werknemers in de relevante sectoren dat beschikt over een ambtelijke aanstelling, uit 612.000 personen.

De kosten voor het opstellen van de nieuwe arbeidsovereenkomsten liggen naar verwachting tussen € 1 en € 6. In het eerste geval wordt ervan uitgegaan dat de omzetting voor het zittende personeel bij wet wordt geregeld en dat het niet nodig is contracten op te stellen, te drukken, op

te sturen, te tekenen en te laten archiveren.⁹ Wel zal aan elke ambtenaar/werknemer bij overgang een begeleidende brief moeten worden gestuurd, inhoudende een herbevestiging van zijn positie onder het privaatrechtelijke systeem. In zowel scenario 3 (met vanuit overheidsoogpunt de laagste kosten) als het middenscenario 2 wordt ervan uitgegaan dat het versturen van een begeleidende brief kan worden volstaan. In scenario 1 rekenen wij met een kostenniveau van € 6 (€ 1 voor de begeleidende brief en € 5 voor het contract).¹⁰ Zoals aangegeven, waarschijnlijk worden voor de huidige medewerkers geen contracten opgesteld.

Verder moeten administratieve systemen worden aangepast. Een kostenbepalende factor is het aantal systemen en de vraag om welke systemen het gaat. Informatie verkregen uit contact met OOG, het voormalige IVOP Informatievoorziening (deze organisatie voert voor enkele ministeries de salarisverwerking uit) geeft aan dat met name in het IPA-salarissysteem nogal wat wijzigingen nodig zijn. In IPA zijn veel (registratieve) gegevens opgenomen die direct verband houden met de ambtelijke aanstelling. Als bij een indiensttreding wordt aangegeven dat de werknemer 'ambtenaar' is dan worden berekeningscoderingen voor o.a. de Abp-premies en de sociale werknemers- en werkgeverspremies afgeleid en opgenomen. Hierop zitten legio signalen om er voor te zorgen dat de mutatiemakers zo weinig mogelijk handmatig moeten doen. Als de ambtelijke aanstelling verdwijnt zal het principe van de berekeningscoderingen hetzelfde blijven (de premies veranderen niet) maar afleidingen en signaleringen moeten worden aangepast c.q. buiten werking gesteld. Dit geldt ook voor de aanleverende personeels-/mutatie-systemen (PeRCC, Prima, CIF, P-View). Om een voorbeeld te noemen: momenteel is het aanstellingsbesluit één van de outputs van het systeem. Dit moet nu veranderen in een arbeidscontract. Het aantal berekeningcoderingen is verder afhankelijk van het aantal afgesloten bedrijfstak-CAO's. We gaan er vanuit dat de effecten hiervan grotendeels onder de normale bedrijfsvoering vallen.

Tevens zullen handleidingen voor het gebruik van deze systemen aanpassing behoeven en zullen aan gebruikers van de systemen instructies gegeven moeten worden.

De verwachting is dat de wijzigingen niet zeer gecompliceerd zullen zijn of een hoge moeilijkheidsgraad hebben, maar dat er toch een aanzienlijk aantal metingen mee gemoeid is (o.a. ook voor testen van de systemen en hun werking). Hiervan uitgaand is de verwachting dat deze kostenpost kan oplopen tot circa € 350.000,= tot € 400.000,= waarbij deze raming dan betrekking heeft op de voor de ministeries ingezette systemen. Omdat bij de ministeries circa 125.000 medewerkers in dienst zijn en het totaal aantal 'te harmoniseren' overheidswerknemers is geraamd op 612.000 personen, dient deze kostenpost naar rato te worden opgehoogd. De kosten dienen dan met een factor 5 te worden vermenigvuldigd omdat het aantal medewerkers van de

⁹ Bij wet zou collectief geregeld kunnen worden dat de wil van de overheidswerkgever in alle gevallen aanwezig is om de aanstelling om te zetten in een arbeidsovereenkomst onder gelijke condities. De wilsovereenstemming met de ambtenaar/werknemer wordt als rechtsvermoeden aangenomen, tenzij de ambtenaar uitdrukkelijk anders verklaart.

¹⁰ Dit is globale inschatting. We rekenen hierbij papierkosten, opstellen en drukken, eventueel verzendkosten, handling en archivering.

ministeries circa 20 procent bedraagt van de overheidswerknemers die ‘overgaan’.¹¹

Verder is uit gesprekken met HBO-scholen duidelijk geworden dat de inspanningen die moeten worden geleverd door bijvoorbeeld personeelszaken (en/of boekhouder) daar onderschat zijn. Aangegeven is dat de inspanningen weliswaar binnen de normale bedrijfsvoering vallen en dat de overstap in één keer is gerealiseerd, maar dan nog bleek de operatie veel extra tijd te kosten. Dit kwam ook omdat eenieder eerst moest zijn ontslagen voordat een contract werd aangeboden. Op dit punt wijkt de situatie bij de HBO-scholen af van de voorliggende casus waarbij de overheidswerkgever dezelfde publiekrechtelijke rechtspersoon blijft. In het geval van de HBO's werd de werkgever juridisch een andere entiteit, namelijk een privaatrechtelijke rechtspersoon.

Kosten bepalend voor dit onderdeel zijn het aantal P&O-ers en/of de administratieve ondersteuning. Wij gaan daarbij op basis van beschikbare kengetallen van Berenschot en Ernst & Young uit van de inschatting dat gemiddeld circa 2,4 procent van de formatie bestaat uit P&O-ers. In het meest ongunstige geval gaan we ervan uit dat 1 persoon hier 8 weken mee bezig is. In het meest gunstige geval is de klus in vier weken geklaard, maar waarschijnlijk vergt het een investering van 6 weken. Hierin is ook opgenomen het aanpassen van handboeken en decentrale regelingen. De inhoud zal niet veranderen, hooguit - indien deze is opgenomen - de verwijzing naar bovenliggende regelingen.

Berekening van kostenpost

De hiervoor opgenomen kostenposten worden navolgend gekwantificeerd:

Kosten directe info (en in scenario 1 contracten) werknemers	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal	612.000	612.000	612.000
Kosten per contract	6	1	1
Totaal (afgerond op 1000)	3.672.000	612.000	612.000

Kosten aanpassen systemen	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Kosten voor aanpassing P-systemen rijk	500.000	400.000	350.000
Werknemers Rijk als % van geheel	15%	20%	25%
Kosten voor aanpassing hele overheid	3.333.000	2.000.000	1.400.000

Werkzaamheden P&O	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Kosten adm.organisatie			
Aantal P&O-ers per 1.000 medewerkers	26	24	22
Aantal te harmoniseren medewerkers	612.000	612.000	612.000
Aantal P&O-ers	15.912	14.688	13.464
Fte per jaar	8/52	6/52	4/52
Schaalbedrag	85.922	85.922	85.922
Totaal (afgerond op 1000)	210.337.000	145.618.000	88.989.000

¹¹ Dit is een zeer grove indicatie die gebaseerd is op het aantal systemen per 1000 werknemers bij het Rijk. Mogelijk bestaan er bij gemeenten of scholen relatief meer salaris- en personeelssystemen. Daartegenover staat dat er in het onderwijs al veel systemen zijn aangepast (70% van de werknemers valt onder BW) en wellicht mutaties hieruit te zijn over te nemen. In een vervolg zou dit nader moeten worden uitgezocht. Aangezien het een grove inschatting betreft variëren we ook de ophoogfactor tussen de scenario's.

Raming van extra kosten

Ten aanzien van de twee hiervoor beschreven kostenposten geldt dat de ene post, namelijk het aanpassen van systemen, voor het grootste deel leidt tot extra kosten in die zin dat de werkzaamheden niet binnen de normale bedrijfsvoering en met de huidige formatie zullen worden uitgevoerd.

Voor het aanpassen van de administratieve organisatie en de werkzaamheden die met name de P&O-functie daarvoor dient te verrichten geldt dit juist wel. Wij gaan er daarbij vanuit dat deze werkzaamheden voor 80 procent met de huidige capaciteit zullen worden uitgevoerd.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Kosten directe info (en in scenario 1 contracten)			
werknemers	3.672.000	612.000	612.000
Percentage werkzaamheden dat tot extra inhuur leidt	100%	100%	100%
Extra kosten 100%	3.672.000	612.000	612.000
Totale kosten voor aanpassing systemen (afgerond op 1000)	3.333.000	2.000.000	1.400.000
Percentage werkzaamheden dat tot extra inhuur leidt	100%	100%	100%
Extra kosten 100%	3.333.000	2.000.000	1.400.000
Totale kosten voor werkzaamheden van P&O (afgerond op 1000)	210.337.000	145.618.000	88.989.000
Percentage werkzaamheden dat tot extra inhuur leidt	25%	20%	15%
Extra kosten (20%, de overige 80% valt binnen reguliere takenpakket)	52.584.250	29.123.600	13.348.350
Totaal extra kosten (afgerond)	59.589.000	31.736.000	15.360.000

Conclusies

- De kosten voor vernieuwing van de administratieve organisatie worden uitgaande van de beschreven feitenbasis geraamd op tussen 89 en 210 miljoen euro.
- Veruit het grootste deel van deze werkzaamheden kan echter worden opgevat als behorend bij het normale takenpakket van een P&O-er, zodat de extra kosten voor de overheid sterk afnemen en circa 13 tot 52 miljoen euro bedragen.
- De kosten voor aanpassing van systemen, onder meer in de sfeer van salarissystemen en overige personeelssystemen, zijn daarbij vergeleken beperkt.

3.4 Projectgroep implementatie, communicatie en voorlichting

Om de harmonisatie van de arbeidsverhoudingen van ambtenaren in goede banen te leiden en met name op het punt van communicatie en voorlichting voldoende slagkracht te ontwikkelen, wordt rekening gehouden met het instellen van een projectgroep implementatie, communicatie en voorlichting. Verder is er voorlichtingsmateriaal nodig voor alle betrokkenen en dan met name

voor alle ambtenaren¹² die te maken krijgen met de harmonisatieslag. Het voorlichtingsprogramma bestaat met name uit het uitgeven van een voorlichtingsboekje voor ambtenaren en het organiseren van congressen en workshops.

Kostenbepalende factoren

De bepalende factoren voor het niveau van de aan de projectgroep verbonden kosten zijn met name:

- Samenstelling van de projectgroep, vooral wat betreft aantal projectgroepleden en het niveau in termen van salarisschalen.
- De vraag of de projectgroep de taak zelf uitvoert of daarbij extern ondersteund wordt.
- De duur van het project c.q. het implementatietraject.

De bandbreedte waartussen de kosten vanwege de projectgroep zich uiteindelijk zal bewegen is met redelijke precisie in kaart te brengen, althans met de huidige kennis en inschattingen. We zijn vooralsnog uitgegaan van een omvang van 7 à 8 leden van de projectgroep in het gunstige scenario en een totaal van 16 projectgroepleden in het ongunstige scenario. Vooral voor de helpdesk verwachten we een zware taak (gemiddeld 1 vraag per 10 medewerkers). De kosten vanwege de projectgroep zullen naar verwachting tussen € 2,7 miljoen en € 7,0 miljoen bedragen. De belangrijkste verklaring voor deze bandbreedte is niet alleen het aantal projectgroepleden, maar ook de doorlooptijd (waarbij in het ongunstige scenario rekening is gehouden met één extra implementatiejaar).

De kosten vanwege een op te zetten communicatieprogramma is voor een belangrijk deel afhankelijk van de kosten voor een aan betrokken ambtenaren uit te delen voorlichtingsboekje. De kostenbepalende factoren zijn met name:

- Het aantal ambtenaren dat het boekje gaat ontvangen. Dit leidt tot 612.000 informatieboekjes.
- De kosten voor het uit te geven boekje dat aan de ambtenaren wordt uitgereikt, varieert van €8 tot €12.

Verder gaan wij ervan uit dat alle ambtenaren een CAO-boekje ontvangen. In het middenscenario kost een CAO-boekje zo'n € 10. Dit kan de volledige CAO zijn of een gepopulariseerde versie (waarbij de volledige CAO dan via websites voor de overheidswerknemers te vinden is). In scenario 1 gaan wij ervan uit dat de gemiddelde kosten van het CAO-boekje wat hoger zijn, namelijk € 12, en in scenario 3 dat de kosten gemiddeld wat lager zijn, namelijk € 8.

Verder is er een inschatting te maken van de kosten voor te organiseren voorlichtingsbijeenkomsten, congressen en workshops. In het meest ongunstige geval gaan we uit van 2 bijeenkomsten per sector (bij de start van het project) en elk jaar een congres om de voortgang te bespreken. De kosten worden geschat op circa €50.000,- voor zowel een congres als een (grootschalige)

¹² Op de P&O-functie wordt afzonderlijk ingegaan in de volgende paragraaf.

voorlichtingsbijeenkomst¹³. Deze kosten zijn dan inclusief voorbereidingskosten, huur van accommodatie en eventuele externe ondersteuning (sprekers, organisatie, etcetera). Navraag bij enkele organisaties die dergelijke bijeenkomsten organiseren, leidt tot het inzicht dat met betrekking tot de kosten voor een bijeenkomst in principe ‘de sky de limit is’, maar dat met het aangegeven kostenniveau het in ieder geval mogelijk is een professionele en goed voorbereide grootschalige bijeenkomst te beleggen.

Berekening van kostenpost

Projectgroep

Kosten projectgroep	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal projectmedewerkers	3	2	2
Aantal helpdeskmedewerkers	2	1	1
Schaalbedrag projectmedewerkers	96.480	96.480	96.480
Aantal helpdeskmedewerkers	10	6	4
Schaalbedrag helpdesk	78.468	78.468	78.468
Leidinggevende (aantal medewerkers)	1	0,5	0,5
Schaalbedrag	123.440	123.440	123.440
Kosten per jaar	1.390.520	821.968	665.032
Doorlooptijd in jaren	5	4	4
Totaal (afgerond op 1000)	6.953.000	3.288.000	2.660.000

Voorlichtingsboekje

Kosten voorlichting	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Werknemers met ambtelijke aanstelling	612.000	612.000	612.000
Kosten per voorlichtingsboekje	12	10	8
Totaal (afgerond op 1000)	7.344.000	6.120.000	4.896.000

CAO

Kosten CAO-boekje	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Werknemers met ambtelijke aanstelling	612.000	612.000	612.000
Kosten per CAO	12	10	8
Totaal (afgerond op 1000)	7.344.000	6.120.000	4.896.000

¹³ Voor een professionele spreker moet in Nederland worden gerekend met tussen de 2.500 en 7.500 euro per lezing (bron: Ben Tiggelaar & Company, bureau voor congresorganisaties met per jaar circa 100 seminars en dergelijke). De kosten zijn dan te zien als een optelsom van een beperkt aantal sprekers, zaalhuur en bijkomende kosten (aankondiging, publiciteit, uitnodigingen en dergelijke).

Voorlichtingsbijeenkomsten

Kosten bijeenkomsten	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Voorlichtingsbijeenkomsten	13	10	10
Aantal	2	1,5	1
Kosten per bijeenkomst	50.000	50.000	50.000
Congressen	1	1	1
Kosten per congres	50.000	50.000	50.000
Doorlooptijd in jaren	5	4	3
Totaal (afgerond op 1000)	1.550.000	950.000	650.000

Raming van extra kosten

Alle hiervoor benoemde kostenposten zijn te zien als extra kosten in die zin dat het niet binnen de normale bedrijfsvoering valt van de overheid. De totale kosten vanwege de projectgroep implementatie, communicatie en voorlichting lopen op tot circa 16,5 miljoen euro in het midden-scenario (scenario 2):

Kostensoorten	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Kosten projectgroep	6.953.000	3.288.000	2.660.000
Kosten voorlichtingsboekje	7.344.000	6.120.000	4.896.000
Kosten CAO-boekje	7.344.000	6.120.000	4.896.000
Kosten voorlichtingsbijeenkomsten	1.550.000	950.000	650.000
Percentage 'extra kosten	100%	100%	100%
Totaal extra kosten	23.191.000	16.478.000	13.102.000

Conclusies

- De totale kosten vanwege de projectgroep en bijkomende voorlichtingskosten lopen op tot tussen 13 en 23 miljoen euro en deze kosten worden geheel gezien als 'extra kosten'.
- De aan de projectgroep implementatie en de gewenste communicatie en voorlichting verbonden kosten zijn weliswaar volledig als extra kosten te zien, maar in vergelijking tot overige kostenposten wel beperkt.

3.5 Opleidingskosten en (in)direct urenverlies

De harmonisatie van de arbeidsverhoudingen vergt belangrijke inspanningen van de P&O-functie van de betrokken overheidssectoren en bovendien dient het ambtelijk management te worden voorgelicht over de nieuwe arbeidsverhoudingen. De meeste ambtelijke leidinggevenden zijn integraal manager en daarbij behoort ook dat de P-functie door de leidinggevende wordt beheerd. Verder is het noodzakelijk ook de ondernemingsraden (OR) en kaderleden van vakbonden te voorzien van informatie door middel van cursussen.

Ten behoeve van de opleiding van de P&O-ers, ambtelijk management, OR-en en vakbondskaderleden moet worden bepaald op welke wijze de opleiding wordt georganiseerd. Dit kan door de

inzet van externe bureaus en adviseurs, maar ook (deels) door inzet van gespecialiseerde P&O-mensen binnen de overheid.

Kostenbepalende factoren

De belangrijkste kostenbepalende factoren zijn:

- De mate waarin voor de opleidingen externe bureaus en adviseurs worden ingezet dan wel een beroep wordt gedaan op specialistische kennis binnen de eigen overheidsgeledingen.
- De lengte van de opleiding in termen van cursusdagen of –dagdelen.
- Het tarief waartegen de opleidingen worden verzorgd door externen.
- Het aantal P&O-ers waarvoor cursussen aangeboden dienen te worden.

Het aantal P&O-ers wordt geraamd op 14.688 personen (zie paragraaf 3.3). In scenario 1 gaan we ervan uit dat 5 dagen cursus aan ruim 15.912 P&O-ers moet worden gegeven¹⁴ (bijvoorbeeld 3 cursusdagen en 2 terugkom dagen). De kosten van een cursusdag worden in dit scenario geschat op € 600,-. In het meest gunstige geval gaat het om 3 dagen cursus voor circa 13.464 P&O-ers voor ongeveer €500,- per dag. Dit kostenniveau ligt lager dan reguliere marktprijzen voor cursussen (die kunnen op circa €800 gemiddeld worden geschat per dag), maar er zijn twee redenen om het kostenniveau neerwaarts bij te stellen:

- Het betreft een operatie waarbij grote inkoopvoordelen aanwezig zijn. Als extern cursussen worden ‘ingekocht’, dan kan dit tot forse kortingen op normale markttarieven leiden
- De cursussen kunnen gedeeltelijk door specialisten van de overheid zelf worden gegeven.

Verder is er een indicatie ontvangen van de dagprijs van een cursus voor P&O-ers van een universiteit. Deze indicatie is erop gebaseerd dat een 4-daagse cursus (24 uur) voldoende zou moeten zijn om de personeelsjuristen volledig bijgeschoold te krijgen en dat bij een minimale deelname van 20 personen de dagprijs dan circa €600,- bedraagt. Omdat dit een eerste indicatie is en een eventuele aanvraag grote aantallen cursisten betreft, verwachten wij dat op dit dagtarief nog enige korting mogelijk is.

Naast de opleiding voor P&O-ers moeten er ook opleidingen voor managers, OR-leden en vakbondskaderleden komen. Ook voor deze groepen is een inschatting gemaakt van het aantal cursisten en de benodigde opleiding (zie de tabel met scenario’s). Wij gaan bij de schatting van het aantal managers bij de overheid uit van een gemiddelde span of control per manager van 10 medewerkers (dit betekent dat hoger en middenmanagement worden meegeteld). Voor de gemiddelde kosten per cursus geldt hetzelfde als hiervoor is gesteld ten aanzien van cursussen voor de P&O-ers.

¹⁴ Bij een voormalig gemeentelijk bedrijfsonderdeel geeft de P&O-manager aan dat er geen sprake was van cursussen. “Met vallen en opstaan is de specifieke kennis werkende weg eigen gemaakt. De doorsnee HBO-personeelswerker moet dit snel op kunnen pakken, ook al omdat indien men overstapt als P&O-er naar een andere organisatie met een afwijkende CAO er ook moet worden ingewerkt in nieuwe omstandigheden.” Voor een deel behoort het op de hoogte blijven van nieuwe ontwikkelingen en veranderingen in de arbeidsrechtelijke positie van de organisatie bij het reguliere werk van een P&O-medewerker.

Mogelijk zijn de werkelijke kosten hoger indien rekening gehouden wordt met mogelijk urenverlies. In het middenscenario gaan we uit van een verlies van meer dan 160.952 dagen.

Tot slot is geïnventariseerd welke kosten verbonden zijn aan het urenverlies dat ontstaat vanwege noodzakelijk werkoverleg. Indien wordt gerekend met 2 uur werkoverleg over de harmonisatie voor elke medewerker (voor zover deze over een ambtelijke aanstelling beschikt), dan zijn daarmee kosten gemoeid ten bedrage van circa € 36 miljoen.

Berekening van kostenposten

De kosten vanwege de te organiseren opleidingen en cursussen zijn als volgt geraamd:

Kosten voor opleiding P&O-ers	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal cursusdagen	5	4	3
Tarief per cursusdag	600	550	500
Aantal P&O-ers per 1.000 medewerkers	26	24	22
Aantal te harmoniseren medewerkers	612.000	612.000	612.000
Aantal P&O-ers	15.912	14.688	13.464
Totaal (afgerond op 1000)	47.736.000	32.314.000	20.196.000

Kosten voor opleiding managers	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal cursusdagen	1	1	0,5
Tarief per cursusdag	600	550	500
Aantal Managers per 1.000 medewerkers	110	100	90
Aantal te harmoniseren medewerkers	612.000	612.000	612.000
Aantal managers	67.320	61.200	55.080
Totaal (afgerond op 1000)	40.392.000	33.660.000	13.770.000

Kosten voor opleiding OR-leden	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal cursusdagen	2	1	0,5
Tarief per cursusdag	600	550	500
Aantal OR-leden ¹⁵	12.000	11.000	10.000
Totaal (afgerond op 1000)	14.400.000	6.050.000	2.500.000

Kosten voor opleiding kaderleden vakbonden	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal cursusdagen	2	1	0,5
Tarief per cursusdag	600	550	500
Aantal Kaderleden/bestuurders ¹⁶	32.000	30.000	28.000
Totaal (afgerond op 1000)	38.400.000	16.500.000	7.000.000

¹⁵ Op basis van het jaarverslag van het CAOP Centrum Arbeidsverhoudingen wordt het aantal OR-en geschat op 1408. Het gaat hier vooral om Rijk en Gemeenten. Indien ook het onderwijs erbij wordt betrokken komen we op ongeveer 540 extra OR-en. In totaal ongeveer 2.000 uitgaande van gemiddeld 5-6 leden gaat het om 12.000 OR-leden. Verder verwachten we hier een overlap met de kaderleden van bonden. Vaak zijn OR-leden als kaderlid bij de bonden geregistreerd. Exacte cijfers ontbreken waardoor we geen goede schatting van de overlap kunnen maken. Ook ontstaat enige overlap doordat OR-leden op decentraal niveau zitting nemen in regionale samenwerkingsverbanden (tussen Rijk, provincie en gemeenten). Desalniettemin willen we opmerken dat een deel van de klankbordgroep het vermoeden heeft dat het aantal OR-leden door ons wordt onderschat.

¹⁶ Bij het aantal kaderleden van de vakbonden baseren wij ons op informatie verstrekt door ACOP FNV. Officiële opgaven per 1 januari 2006 geven aan dat AC, ACOP, CCOOP en CMHF respectievelijk 58.735, 271.952, 109.228 en 42.198 leden hebben. Dit is in totaal circa 482.000 leden, waarvan circa 10% (i.c. 48.000) kaderlid. 64 procent valt onder de normalisatie. Hiermee komen we uit op 30.000.

De bovengenoemde kosten vanwege opleidingsactiviteiten zijn alle te zien als volledig ‘extra kosten’ vanwege de harmonisatie.

Dit is anders ten aanzien van het urenverlies dat wordt geleden vanwege de opleidingsactiviteiten en het noodzakelijke interne werkoverleg omtrent de harmonisatie. Wij gaan ervan uit dat deze activiteiten voor gemiddeld 10 procent (middenscenario 2) te zien zijn als ‘extra kosten’. Allereerst is weergegeven het urenverlies vanwege de noodzakelijke opleidingsactiviteiten. Het gaat om P&O, managers, OR-leden en kaderleden:

Kosten urenverlies opleidingen	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal cursusdagen	234.880	160.952	86.932
Loonkosten per dag	238	238	238
Totaal (afgerond op 1000)	55.901.000	38.307.000	20.690.000

Het urenverlies voor het gewenste werkoverleg met alle betrokken ambtenaren wordt als volgt geraamd:

Kosten urenverlies toelichting harmonisatie aan medewerkers	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal medewerkers	612.000	612.000	612.000
Loonkosten per uur (DAR-gemiddeld)	29,75	29,75	29,75
Gemiddeld werkoverleg in uren	2	2	2
Totaal (afgerond op 1000)	36.414.000	36.414.000	36.414.000

Mate waarin kosten projectgerelateerd zijn

De kosten vanwege de cursussen zijn volledig projectgerelateerd. Dit ligt, zoals gesteld, anders voor de kosten vanwege het urenverlies door werkoverleg en cursusactiviteiten. Deze activiteiten worden geacht grotendeels binnen de reguliere formatie te worden opgevangen c.q. te behoren tot de normale werklust. Wij gaan voor deze laatste twee kostenposten ervan uit dat in het middenscenario 2 slechts 5 procent van de daarmee gepaard gaande kosten te zien zijn als ‘extra kosten’ (in scenario 1 gaan wij uit van 10%, in scenario 3 van 0%).

Kosten vanwege opleidingsactiviteiten en urenverlies	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Kosten voor opleidingsactiviteiten	140.928.000	88.524.000	43.466.000
Percentage ‘extra kosten’	100%	100%	100%
Extra kosten	140.928.000	88.524.000	43.466.000
Kosten urenverlies (opleidingen en werkoverleg)	92.315.000	74.721.000	57.104.000
Percentage ‘extra kosten’	10%	5%	0%
Extra kosten	9.231.500	3.736.050	0
Totaal extra kosten	151.159.500	92.260.050	43.466.000

Conclusies

- De kosten vanwege cursussen, inclusief daarmee gepaard gaand urenverlies, lopen op tot circa € 92 miljoen in het middenscenario en kunnen in de ordegrrootte van € 151 miljoen uitkomen in scenario 1. Hieronder zijn tevens de opleidingskosten van vakbonds-kaderleden begrepen.
- De te maken kosten vanwege opleidingen zijn bovendien volledig te zien als ‘extra’ omdat ze leiden tot extra kosten voor de overheid.
- Het urenverlies dat ontstaat door de cursussen dan wel door intern werkoverleg, zal grotendeels naar verwachting niet leiden tot extra inhuur van menskracht door de overheid ter compensatie.

3.6 Overige kosten vakbonden

In de vorige paragraaf zijn we ingegaan op de opleidingskosten van vakbondskaderleden. Vakbonden hebben daarnaast nog andere opleidingskosten. Het gaat hierbij om vakbondsconsulenten en sociaal-juridische medewerkers en regiobestuurders. Vakbondsconsulenten worden ingezet voor de eerste lijn individuele dienstverlening. De inschatting is dat in de opleiding ongeveer 2 dagen aan dit onderdeel (extra) zal moeten worden besteed. In het totaal gaat het om ongeveer 760 vakbondsconsulenten (zie scenario 2, in scenario 1 en 3 variëren we het aantal cursusdagen, het dagtarief en het aantal consulenten).

Kosten voor opleiding vakbondsconsulenten	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal cursusdagen	3	2	1
Tarief per cursusdag	600	550	500
Aantal vakbondsconsulenten ¹⁷	800	760	720
Totaal (afgerond op 1000)	1.440.000	836.000	360.000

Voor de regiobestuurders en sociaal-juridische medewerkers gaan we uit van een opleidingstraject dat vergelijkbaar is met de P&O-ers. Dit betekent een scholing van 3, 4 of 5 dagen voor 160 medewerkers (in scenario 2).

Kosten opleiding soc.-juridische medewerkers en regiobestuurders	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal cursusdagen	5	4	3
Tarief per cursusdag	600	550	500
Aantal soc.-juridische medewerkers en regiobestuurders ¹⁸	180	160	140
Totaal (afgerond op 1000)	540.000	352.000	210.000

Vakbonden maken daarnaast nog andere kosten. Het gaat hierbij onder andere om het (1) aanpassen van statuten, (2) begeleiding van eerste CAO-trajecten, (3) een opleiding voor eerste- en

¹⁷ Op basis van informatie van ACOP FNV.

¹⁸ Op basis van informatie van ACOP FNV.

tweedelijns dienstverlening , opleidingen voor juristen en (4) een te verwachten toestroom van vragen.¹⁹

De statuten van twee centrales/bonden (AC en CMHF) moeten veranderen omdat zij nog niet statutair bevoegd zijn CAO's af te sluiten. De Wet op de CAO vereist dit wel. Bij de AC gaat het om 25 (van de 27 aangesloten verenigingen) en bij CMHF zijn het er 30.

Het voorlichten van leden en het onderhandelen over de CAO behoort in eerste instantie tot het reguliere vakbondswerk. Echter in het geval van de harmonisatie zal de overstap naar een bedrijfstak-CAO als apart traject gaan gelden. We verwachten dat dit een investering van een halfjaar per CAO betekent. Daarmee komen we uit op € 387 duizend.²⁰

Verder zullen de bonden juristen moeten bijscholen en de dienstverlening aanpassen. Het gaat hier vooral om bonden die geen of nauwelijks ervaring hebben met de marktsector c.q. het BW.

Daarnaast zal de helpdesk moeten worden ingelicht en is het te verwachten dat leden bonden gaan bellen met vragen, en voor advies. Indien 15 procent om advies aanklopt dan leidt dat tot ongeveer 45.000 aanvragen. Uitgaande van 2 adviezen per uur komen we uit op €622 duizend.²¹

Deze kosten (€ 1,7 miljoen) zijn weliswaar vergeleken met overige kostenposten niet zeer substantieel, maar voor de vakbonden zelf uiteraard wel van belang.

De overige kosten voor vakbonden centrales zijn in de volgende tabel op een rij gezet:

Overige kosten voor vakbonden	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aanpassen statuten	171.844	171.844	171.844
Begeleiding eerste CAO's en terugkoppeling leden	859.220	386.649	343.688
Opleiding voor eerste lijns en tweede lijns dienstverlening	200.000	200.000	200.000
Opleiding helpdesk	20.000	55.000	108.000
Opleiding juristen	200.000	200.000	200.000
Extra vragen over overgang	735.634	662.070	588.507
Totaal (afgerond op 1000)	2.187.000	1.676.000	1.612.000

3.7 Overzicht van kosten

Indien alle hiervoor gepresenteerde kostenposten worden gesommeerd, leidt dit tot een totaal niveau van (incidentele) kosten dat oploopt tot circa € 337 miljoen in het middenscenario. In scenario 3, dat vanuit kosten oogpunt voor de overheid het meest gunstig is, bedragen de totale kosten alsnog € 213 miljoen en in scenario 1 lopen de kosten op tot bijna € 500 miljoen:

¹⁹ Hierbij gaan we ervan uit dat er geen nieuwe arbeidscontracten worden opgesteld. Indien de overgang niet per wet plaatsvindt maar door middel een nieuw contract dan verwachten de vakbonden dat leden zullen aankloppen om de contracten te verifiëren. De mogelijke kosten hiervan zijn buiten beschouwing gelaten. Het gaat nu alleen om vragen van / advies aan leden.

²⁰ In scenario 2: (9 CAO's*€ 85.922*(26/52)). In scenario 1 is het uitgangspunt 20 CAO's en in scenario 3 8.

²¹ In scenario 2 ((45000/16)/365*85922). Voor scenario 1 is het uitgangspunt 50.000 en voor scenario 3 40.000. Wel moet worden opgemerkt dat we van een wettelijke overgang uitgaan. Bij een overgang waarbij individuele arbeidscontracten worden opgesteld zullen de kosten voor de bonden hoger zijn omdat we verwachten dat werknemers/leden deze aan hun bond zullen voorleggen voor advies en controle.

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Totaal kosten	495.853.000	337.399.000	213.013.000
	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Kosten wetgeving	5.182.000	2.764.000	2.764.000
Kosten opstellen CAO's	12.728.000	3.818.000	3.394.000
Kosten directe info (en in scenario 1 contracten) werknemers	3.672.000	612.000	612.000
Kosten aanpassen systemen	3.333.000	2.000.000	1.400.000
Kosten adm.organisatie	210.337.000	145.618.000	88.989.000
Kosten projectgroep	6.953.000	3.288.000	2.660.000
Kosten voorlichting	7.344.000	6.120.000	4.896.000
Kosten CAO-boekje	7.344.000	6.120.000	4.896.000
Kosten bijeenkomsten	1.550.000	950.000	650.000
Kosten voor opleiding P&O-ers	47.736.000	32.314.000	20.196.000
Kosten voor opleiding managers	40.392.000	33.660.000	13.770.000
Kosten voor opleiding OR-leden	14.400.000	6.050.000	2.500.000
Kosten voor opleiding kaderleden vakbonden	38.400.000	16.500.000	7.000.000
Kosten voor opleiding vakbondsconsulenten	1.440.000	836.000	360.000
Kosten opleiding soc.-juridische medewerkers en regiobestuurders	540.000	352.000	210.000
Overige kosten voor vakbonden	2.187.000	1.676.000	1.612.000
Kosten urenverlies opleidingen	55.901.000	38.307.000	20.690.000
Kosten urenverlies info toelichting	36.414.000	36.414.000	36.414.000

Zoals hiervoor bij de beschrijving van de kostenposten is gesteld, leiden echter niet alle kostenposten ook daadwerkelijk tot 'extra kosten' voor de overheid. Voor een deel zullen extra werkzaamheden van P&O-ers of wetgevingsjuristen, bijvoorbeeld, vanwege de harmonisatie mogelijk worden doordat zij op andere activiteiten minder accent leggen.

Navolgend wordt hiervoor gecorrigeerd, door voor elke kostenpost aan te geven voor welk deel van de kosten er sprake is van daadwerkelijk extra kosten voor de overheid die dus niet door de huidige formatieve capaciteit kan worden opgevangen en/of niet kan worden gezien als behorend bij het reguliere bedrijfsvoeringsproces van de overheid. Er wordt daarbij gedifferentieerd naar de verschillende scenario's, waarbij in scenario 1 een hoger deel van de kosten wordt gezien als 'extra kosten' dan in scenario 3, met scenario 2 als een tussenscenario:

	1	2	3	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Totaal kosten				245.402.650	145.799.450	76.052.250
Kosten wetgeving	25%	20%	15%	1.295.500	552.800	414.600
Kosten opstellen CAO's	55%	50%	45%	7.000.400	1.909.000	1.527.300
Kosten directe info (en in scenario 1 contracten) werknemers	100%	100%	100%	3.672.000	612.000	612.000
Kosten aanpassen systemen	100%	100%	100%	3.333.000	2.000.000	1.400.000
Kosten adm.organisatie	25%	20%	15%	52.584.250	29.123.600	13.348.350
Kosten projectgroep	100%	100%	100%	6.953.000	3.288.000	2.660.000
Kosten voorlichting	100%	100%	100%	7.344.000	6.120.000	4.896.000
Kosten CAO-boekje	100%	100%	100%	7.344.000	6.120.000	4.896.000
Kosten bijeenkomsten	100%	100%	100%	1.550.000	950.000	650.000
Kosten voor opleiding P&O-ers	100%	100%	100%	47.736.000	32.314.000	20.196.000
Kosten voor opleiding managers	100%	100%	100%	40.392.000	33.660.000	13.770.000
Kosten voor opleiding OR-leden	100%	100%	100%	14.400.000	6.050.000	2.500.000
Kosten voor opleiding kaderleden vakbonden	100%	100%	100%	38.400.000	16.500.000	7.000.000
Kosten voor opleiding vakbondsconsulenten	100%	100%	100%	1.440.000	836.000	360.000
Kosten opleiding soc.-juridische medewerkers en regiobestuurders	100%	100%	100%	540.000	352.000	210.000
Overige kosten voor vakbonden	100%	100%	100%	2.187.000	1.676.000	1.612.000
Kosten urenverlies opleidingen	10%	5%	0%	5.590.100	1.915.350	0
Kosten urenverlies info toelichting	10%	5%	0%	3.641.400	1.820.700	0

4 Uitwerking baten harmonisatie rechtspositie

Navolgend gaan we in op de uitwerking van te verwachten baten die in hoofdstuk 2 zijn benoemd. Per batenpost worden wederom drie scenario's uitgewerkt.

4.1 Technische vertaalslagen

Willen individuele ambtenaren rechten kunnen ontlenen aan een arbeidsvoorwaardenakkoord (tussen werkgevers en werknemers) dan moeten er eerst diverse vertaalslagen worden gemaakt. De centrale afspraken moeten worden vertaald naar de desbetreffende rechtspositieregelingen (zoals ARAR, AMAR en BARD, BARP en BBP). Aan de vertaling in regelgeving is een op het akkoord volgend wetgevingstraject verbonden, waarvan advisering door de Raad van State deel uitmaakt. Dit wetgevingstraject voor Rijk, Defensie, Politie en Onderwijs zal in een nieuwe situatie vervallen. CAO-afspraken zullen dan onmiddellijk tussen partijen gelden en van toepassing zijn op alle werknemers.²² Aangezien een dergelijke vertaling naar een rechtspositieregeling in een geharmoniseerde situatie niet meer nodig is, levert dit baten op.

De aanpassingen bij provincies, gemeenten en waterschappen zijn veelal eenvoudiger. De belasting is minder maar er zal op meer plaatsen –gezien het aantal gemeenten, provincies en waterschappen - een aanpassing moeten worden gemaakt.

Belangrijk is nog te vermelden dat deze vertaalslagen niet alleen werkzaamheden vereenvoudigen en daardoor geld opleveren maar ook een niet in geld uit te drukken tijds winst oplevert.

Naast het vertalen van centrale akkoorden naar regelgeving vinden er op dit moment ook vertaalslagen plaats van algemene wetgevingstrajecten naar rechtspositieregelingen. Dit is niet alleen om de lagere regelgeving (de rechtspositieregelingen) in overeenstemming te brengen met de hogere, maar ook om de regels die voor alle werknemers gelden tevens te laten gelden voor ambtenaren. Bij een overstap van het ambtenarenrecht naar het arbeidsovereenkomstenrecht zijn deze vertaalslagen met hun wetgevingstraject grotendeels overbodig. De harmonisatie van de rechtspositie van ambtenaren leidt in deze zin tot deregulering.²³

Verder blijft het aannemelijk dat CAO-afspraken worden doorvertaald in (achterliggende) reglementen (op organisatieniveau). Omdat vergelijkbare werkzaamheden ook op dit moment plaatsvinden en zowel aan de kostenzijde van de KKBA als de batenzijde zouden zijn opgenomen (en de daaraan verbonden kosten de facto tegen elkaar zouden wegvallen), is besloten zowel deze

²² Het (eventueel) algemeen verbindend verklaren van de CAO zal bij de overheidssectoren naar alle waarschijnlijkheid geen grote problemen opleveren. Als alle werkgevers vertegenwoordigd zijn in de onderhandelingen is het zelfs overbodig om een algemeen verbindend verklaring aan te vragen. In dat geval zijn de CAO-afspraken sowieso voor alle werknemers van toepassing.

²³ Opgemerkt moet nog worden dat niet alle experts het over deze batenpost eens zijn. Zie bijvoorbeeld de bijdrage van prof. Mr.C.R. Niessen in: L.C.J. Sprengers ed. (2005) *Heeft de ambtelijke status nog toekomst?* CAOP Den Haag. Hij verwacht juist meer regels in plaats van minder.

kostenpost als batenpost niet op te voeren.

Batenbepalende factoren

We onderscheiden 4 situaties²⁴:

1. Gevolgen van algemene wetgeving voor rechtspositiebesluiten (4 sectoren, 4 mensweken, één keer per 2 jaar)
2. Gevolgen van algemene wetgeving voor gemeenten, provincies en waterschappen (500 aanpassingen, 2 mensweken, één keer per 2 jaar)
3. Gevolgen van arbeidsvoorwaardenakkoorden voor rechtspositiebesluiten (4 sectoren, 4 mensweken, één keer per 2 jaar)
4. Gevolgen van arbeidsvoorwaardenakkoorden, of in de geharmoniseerde situatie CAO's, voor gemeenten, provincies en waterschappen en andere decentrale organisaties (assumptie: voor en na harmonisatie vergelijkbaar).

Bij een vertaalslag voor gemeenten, provincies en waterschappen hoeft men meestal niet helemaal vanaf nul te beginnen. De circa 458 gemeenten in Nederland maken allemaal vertaalslagen, maar gebruiken ook elkaars teksten. In scenario 1 gaan we uit van 2 mensweken en (gemiddeld) 350 vertaalslagen per 2 jaar; in het vanuit oogpunt van baten meest gunstige scenario gaan wij uit van 500 vertaalslagen (en wederom 2 mensweken).

Bij de te hanteren schaalbedragen per medewerker gaan we uit – gemiddeld - van € 96.480.

Berekening van batenpost ad 1, 2 en 3

Ad 1: Aanpassing rechtspositionele besluiten (ARAR, BARD, BARP e.d.) als gevolg van wetwijziging	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal vertaalslagen/regelingen	4	4	4
Schaalbedrag per medewerker	96.480	96.480	96.480
Fte per jaar	3/52	4/52	5/52
Baten per jaar	22.265	29.686	37.108
Aantal keer per jaar	0,5	0,5	0,5
Totaal (afgerond op 1000)	11.000	15.000	19.000

Ad 2: Aanpassingen bij gemeenten, provincies en waterschappen als gevolg van algemene wetwijziging	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal aanpassingen	400	500	600
Schaalbedrag per medewerker	96.480	96.480	96.480
Fte per jaar	2/52	2/52	2/52
Kosten per jaar	1.484.308	1.855.385	2.226.462
Aantal keer per jaar	0,5	0,5	0,5
Totaal (afgerond op 1000)	742.000	928.000	1.113.000

²⁴ Deze omchrijvingen zijn tot stand gekomen in overleg met het Ministerie van BZK.

Ad 3. Vertaling rechtspositionele besluiten (ARAR, BARD, BARP e.d.) als gevolg van arbeidsvoorwaardenakkoord	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal vertaalslagen/regelingen	4	4	4
Schaalbedrag per medewerker	96.480	96.480	96.480
Fte per jaar	3/52	4/52	5/52
Baten per jaar	22.265	29.686	37.108
Aantal per jaar (arbeidsvoorwaardenakkoord of algemene wet)	0,5	0,5	0,5
Totaal (afgerond op 1000)	11.000	15.000	19.000

4.2 Belasting bezwarencommissies

In de praktijk is een belangrijk onderdeel van de bestuursrechtelijke procedure de interne bezwaarenprocedure die aan rechterlijke toetsing voorafgaat. We gaan er voor de KKBA van uit dat er een interne procedure blijft die wordt neergelegd in CAO's. Dit betekent dat de harmonisatie geen direct effect heeft op de belasting van bezwarencommissies. Deze post wordt daarom (vooralsnog) op nul gezet. De reden dat we de post hier noemen is dat de definitieve rechtsgang nog niet is vastgelegd.

4.3 Belasting rechtspraak

Als een overheidswerkgever momenteel iemand ontslaat is er rechtsbescherming in de vorm van bezwaar, beroep en hoger beroep. Een drietrapsraket met een bezwarencommissie, de rechtbank en de Centrale Raad van Beroep. Het privaatrechtelijke arbeidsrecht kent andere procedures. Ondanks dat de verschillen tussen het arbeidsrecht en het bestuursrecht zijn verminderd, is een algemene perceptie dat kantonrechters hun rol van pragmatische probleemoplosser in arbeidsgeschillen beter kunnen spelen omdat zij niet, zoals de ambtenarenrechters, "gehinderd" worden door het bestuursprocesrecht.²⁵

Batenbepalende factoren

De belangrijkste baten bepalende factoren zijn:

- Het aantal ambtenarenzaken dat jaarlijks bij de sector bestuursrecht van de rechtbanken instroomt.
- En de besparing per zaak bij een vergelijking tussen de kantonrechter en de bestuursrechter.

Het is van belang een inschatting te maken van het aantal ambtenarenzaken. Op basis van gegevens van de Raad voor de Rechtspraak kan worden gesteld dat dit aantal ligt rond de 3.500 zaken per jaar, waarvan een gedeelte ontslagzaken betreft. Het aantal zaken fluctueert en dit is vooral onder invloed van politiek(beleid) en conjunctuur. In deze berekening zijn zowel bodemzaken als

²⁵ SMA september 2005, "Deze maand", T. van Peijpe. Zo ook themasessie Rechtsbescherming en Ontslagrecht in *Heeft de ambtelijke status nog toekomst?* CAOP Den Haag (2005), red. prof.mr. L.C.J. Sprengers.

voorlopige voorzieningen opgenomen. Ook zitten hier zaken in betreffende militairen. Over het aantal hoger beroepszaken zijn geen cijfers beschikbaar.

De huidige bezwaarprocedure werkt als een filter en dit zorgt er voor dat een aantal zaken niet bij de ambtenarenrechter komt. Als de AWB-commissies worden vervangen door - vergelijkbare - CAO-bezwarencommissies dan zal de belasting van de (kanton) rechter vergelijkbaar zijn met die van de ambtenarenrechter. Dit levert een besparing per zaak van ongeveer €1.550,- op.²⁶ De baten zijn gebaseerd op het verschil in huidige kostprijzen van ambtenarenzaken (gemiddeld €1.600,- à €1.700,-) en kantongerechtafzaken (gemiddeld €100,- à €150,-).

Berekening van batenpost

Baten rechtspraak	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Aantal zaken	3.000	3.500	4.000
Besparing per zaak zonder AWB	1.400	1.550	1.600
Totaal (afgerond op 1000)	4.200.000	5.425.000	6.400.000

Ingeval de AWB-commissies niet worden vervangen door - vergelijkbare - CAO-bezwarencommissies, zijn de baten per zaak minder (vergeleken met de huidige situatie). Dit heeft te maken met het feit dat dan meer zaken voor de rechter komen. Het is moeilijk hiervan een exacte inschatting te geven. De verwachting is dat het aantal zaken zonder bezwaarschrift ongeveer 80 procent hoger zal zijn. De baten per zaak worden dan geschat op €800,-²⁷.

4.4 Overzicht van baten

Uitgaande van de hiervoor beschreven batenposten en daaromtrent gemaakte aannames, worden de totale baten (op jaarbasis) als volgt geraamd:

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Totaal baten	4.964.000	6.383.000	7.551.000
Waarvan:			
Baten belasting rechtspraak	4.200.000	5.425.000	6.400.000
Aanpassing rechtspositionele besluiten (ARAR, BARD, BARP e.d.) als gevolg van wetswijziging	11.000	15.000	19.000
Aanpassingen bij gemeenten, provincies en waterschappen als gevolg van algemene wetswijziging	742.000	928.000	1.113.000
Vertaling rechtspositionele besluiten (ARAR, BARD, BARP e.d.) als gevolg van arbeidsvoorwaardenakkoord	11.000	15.000	19.000

De baten hebben een structureel karakter.

²⁶ Op basis van notitie B.J. Diephuis (Raad voor de Rechtspraak) memo 2 maart 2006.

²⁷ Dit percentage is ingegeven door de afname in het aantal ambtenarenzaken van 1993 op 1994 (invoering AWB) en de afname in het aantal sociale verzekeringszaken van 1997 op 1998 (invoering van de verplichte bezwaarschriftenprocedure WAO). Bij die twee voorbeelden, lag het aantal zaken bij de rechter vóór de invoering ongeveer 80 procent hoger dan na de invoering.

5 Scenario zonder harmonisatie defensiepersoneel

In het IBO-rapport *'Buitengewoon Normaal'* is aangegeven dat bij de overstap op privaatrechtelijke arbeidsovereenkomsten de positie van drie groepen overheidswerknemers bijzondere aandacht vraagt. Het gaat dan om (1) het defensiepersoneel, (2) de leden van de Rechterlijke Macht en Hoge Colleges van Staat, en (3) de benoemde politieke ambtsdragers. Aansluitend bij het IBO-rapport zijn in het projectalternatief reeds de groepen (2) en (3) uitgezonderd van harmonisatie. Waar het betreft de Rechterlijke Macht (als sector) is daarbij in het projectalternatief ook het Openbaar Ministerie van harmonisatie uitgezonderd. In dit hoofdstuk wordt gezien wat in termen van kosten en baten de consequenties zijn als de bijzondere aandacht voor het defensiepersoneel ertoe leidt dat Defensie (goed voor bijna 12 procent van het totaal aantal werknemers met een ambtelijke aanstelling²⁸) niet (onmiddellijk) meegaat in de harmonisatie.

Voor de harmonisatie betekent het niet (onmiddellijk) meegaan van Defensie dat een deel van de kosten en baten lager zullen uitvallen. Zo zullen onder andere de kosten voor conversie van de rechtspositieregelingen AMAR en BARD moeten worden gemaakt, zal er geen aanpassing hoeven zijn van de administratieve organisatie en zullen voor Defensie geen bijzondere kosten gemaakt worden voor opleidingen of een deel van de projectgroep. Ook een aanpassing van de Militaire ambtenarenwet 1931 is dan niet noodzakelijk. De Ambtenarenwet moet al worden gehandhaafd vanwege de Rechterlijke Macht.

Anderzijds moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met (een toename van) structurele kosten die samenhangen met het in stand houden van een publiekrechtelijke structuur voor de sectoren die niet (onmiddellijk) meegaan in de harmonisatie. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de verschillen in rechtsgang tussen de sectoren Rechterlijke Macht en Defensie in geval van rechtspositionele conflicten.

Binnen een KKBA is het gebruikelijk een dergelijk scenario op hoofdlijnen in te schatten, tenzij een verandering substantieel doorwerkt. Dit is echter nu niet het geval. Er kan een goede inschatting worden gemaakt op basis van het aandeel Defensie personeel ten opzichte van het totaal. De meeste (grote) kostenposten zijn personeels gebonden. Dit betekent dat de kosten en de baten met zo'n 12% omlaag gaan. Grosso modo komen de kosten te liggen op 128 miljoen euro (88% van 146 miljoen) en de baten per jaar komen uit op 5,6 miljoen euro (88% van 6,4 miljoen euro).

²⁸ Zie par 2.2.

6 Arbeidsmobiliteit en imago van de overheid

Navolgend gaan we in op een mogelijk neveneffect van de harmonisatie van de rechtspositie van ambtenaren. Het betreft dan de flexibilisering van de arbeidsmarkt c.q. het effect op de arbeidsmobiliteit. Daarnaast wordt beknopt ingegaan op een ander mogelijk effect van de harmonisatie, namelijk dat het imago van de overheid mede vanwege de harmonisatie verandert.

Andere eventuele neveneffecten van de harmonisatie, zoals bijvoorbeeld eventuele effecten op de productiviteit van overheids personeel, worden conform hetgeen is aangenomen in het rapport *Buitengewoon Normaal* buiten beschouwing gelaten.

6.1 Arbeidsmobiliteit: materiële motieven

Eén van de veronderstellingen van het rapport *Buitengewoon Normaal* is dat de harmonisatie de werking van de arbeidsmarkt zal verbeteren. Verondersteld wordt dat de ambtelijke aanstelling een sta-in-de-weg is voor de mobiliteit van en naar de overheid. Flexibeler arbeidsverhoudingen bij de overheid zouden dan de arbeidsmarkt als geheel flexibeler maken. Hierbij willen we twee kanttekeningen plaatsen. Allereerst moet er op worden gewezen dat mobiliteit samenhangt met persoonlijke voorkeuren, primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden, tevredenheid met het werk en de leidinggevendenden, mogelijkheden om werk en privé te combineren et cetera. Het ligt niet voor de hand dat de huidige baanzoekers niet voor de overheid kiezen vanwege de ambtelijke aanstelling.

Ten tweede, het is niet aannemelijk dat de harmonisatie de beloning transparanter maakt, zodat het eenvoudiger wordt om een keuze tussen overheid en bedrijfsleven te maken. Daarvoor zijn de beloningen en beloningsvormen in bijvoorbeeld de zakelijke dienstverlening veel te ondoorzichtig. Voor een baanzoeker is het moeilijk kiezen enkel en alleen op basis van gegevens over arbeidsvoorwaarden. Die informatie ontbreekt en het is de vraag of de harmonisatie hier meer inzichten gaat verschaffen.

Onderzoek van SEO Economisch Onderzoek en de Loonwijzer heeft verder laten zien dat aan de onderkant en in het midden (van het loongebouw) de overheid relatief beter 'betaalt'. Voor de hogere functies heeft echter het bedrijfsleven aantrekkelijkere voorwaarden. Allereerst is de vraag of dit vanuit overheids perspectief wenselijk is? Maar voor de voorliggende KKBA is aan de orde of de harmonisatie van de rechtspositie hier verandering in gaat brengen. Vooralsnog is het onwaarschijnlijk dat de arbeidsmarkt zelf door de harmonisatie van de rechtspositie transparanter wordt. Ook zullen de salarissen bij de overheid op korte termijn niet gelijk worden getrokken aan de salarissen in het bedrijfsleven.

6.2 Arbeidsmobiliteit: imago van de overheid als werkgever

De invloed van de harmonisatie van de arbeidspositie van overheidswerknemers op de wijze waarop medewerkers en potentiële medewerkers de overheid percipiëren, is lastig op kwantitatieve wijze in beeld te brengen. Een eventueel positief effect van de harmonisatie op het imago van de overheid als werkgever kan in potentie echter wel van groot belang zijn.

Een eventueel imago-effect kan betekenen dat de huidige werknemers van de overheid een minder groot onderscheid zien tussen de overheid als werkgever en werkgevers in de private sector. Dit kan bevorderend werken voor de mobiliteit tussen beide sectoren. Verder kan de harmonisatie ertoe bijdragen dat het beeld van de overheid voor nieuwe groepen op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld pas afgestudeerden) wijzigt. Het kan zijn dat voor een deel van deze nieuwkomers de overheid aantrekkelijker wordt bevonden.

Naar deze imago-effecten is maar beperkt onderzoek gedaan en in kwantitatieve zin zijn de imago-effecten (binnen een KKBA) dan ook nauwelijks in te schatten.

7 Conclusies

In hoofdstuk 3 en 4 zijn respectievelijk de kosten en de baten vanwege de voorgenomen harmonisatie geschetst. In het voorliggende conclusiehoofdstuk worden deze inzichten samengevoegd om te komen tot een integraal oordeel over de verhouding van kosten en baten.

7.1 Overzicht kosten en opbrengsten (alleen 'extra')

Als wordt gecorrigeerd voor het feit dat een belangrijk deel van de kosteneffecten per saldo opgevangen kunnen worden binnen de normale bedrijfsvoering en met de huidige formatieve capaciteit, dan is het beeld als volgt:

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Totaal kosten	245.402.650	145.799.450	76.052.250
Kosten wetgeving	1.295.500	552.800	414.600
Kosten opstellen CAO's	7.000.400	1.909.000	1.527.300
Kosten directe info (en in scenario 1 contracten) werknemers	3.672.000	612.000	612.000
Kosten aanpassen systemen	3.333.000	2.000.000	1.400.000
Kosten adm.organisatie	52.584.250	29.123.600	13.348.350
Kosten projectgroep	6.953.000	3.288.000	2.660.000
Kosten voorlichting	7.344.000	6.120.000	4.896.000
Kosten CAO-boekje	7.344.000	6.120.000	4.896.000
Kosten bijeenkomsten	1.550.000	950.000	650.000
Kosten voor opleiding P&O-ers	47.736.000	32.314.000	20.196.000
Kosten voor opleiding managers	40.392.000	33.660.000	13.770.000
Kosten voor opleiding OR-leden	14.400.000	6.050.000	2.500.000
Kosten opleiding kaderleden vakbonden	38.400.000	16.500.000	7.000.000
Kosten opleiding vakbondsconsulenten	1.440.000	836.000	360.000
Kosten opleiding soc.-juridische medewerkers en regiobestuurders	540.000	352.000	210.000
Overige kosten voor vakbonden	2.187.000	1.676.000	1.612.000
Kosten urenverlies opleidingen	5.590.100	1.915.350	0
Kosten urenverlies info toelichting	3.641.400	1.820.700	0
Totaal baten	4.964.000	6.383.000	7.551.000
Baten belasting rechtspraak	4.200.000	5.425.000	6.400.000
Aanpassing rechtspositionele besluiten (ARAR, BARD, BARP e.d.) als gevolg van wetwijziging	11.000	15.000	19.000
Aanpassingen bij gemeenten, provincies en waterschappen als gevolg van algemene wetwijziging	742.000	928.000	1.113.000
Vertaling rechtspositionele besluiten (ARAR, BARD, BARP e.d.) als gevolg van arbeidsvoorwaardenakkoord	11.000	15.000	19.000

Nota bene: In bovenstaand overzicht zijn alleen de 'extra kosten' weergegeven, zoals deze ook in hoofdstuk 3 zijn onderscheiden.

Het overall beeld van de harmonisatie is dat met de incidentele kosten (in casu de te plegen investering) een bedrag is gemoeid van naar verwachting tussen de € 76 en de 245 miljoen. De baten zijn structureel van karakter en bedragen circa € 5,0 tot 7,6 miljoen op jaarbasis.

Hierbij dient aangetekend te worden dat bij deze raming, zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, enkele mogelijke effecten vanwege de harmonisatie niet in de beoordeling zijn meegenomen. Het gaat hierbij met name om:

- Eventuele effecten vanwege de harmonisatie op de arbeidsproductiviteit van overheids-werknemers.
- Er verandert niets aan de huidige situatie van het eigen risicodragerschap van de overheid met betrekking tot de WW.
- Eventuele effecten op de arbeidsmobiliteit van werknemers vanwege mogelijke materiële of imago-veranderingen in de positie van de overheid als werkgever.

Het blijkt dat de belangrijkste kostenposten betrekking hebben op de vanwege de harmonisatie te verrichten opleidingsactiviteiten (met name gericht op P&O-ers, managers, OR-leden en kaderleden van vakbonden). Daarnaast vormt ook de aanpassing van de administratieve organisatie, vooral de tijd die daar vanuit de P&O-functie en/of de administratieve ondersteuning besteed moet worden, een belangrijke kostenpost:

Kosten en baten (mln euro)

Totaal kosten (eenmalig)	76,1 à 245,4
Waarvan:	
Administratieve organisatie	30,4 à 91,1
Opleiding	44,0 à 142,9
Overig (diverse posten)	1,6 à 11,4
Totaal baten (jaarlijks)	5,0 à 7,6
Waarvan:	
Rechtspraak	4,2 à 6,4
Vertaalslagen	0,8 à 1,2

7.2 Harmonisatie als investeringsproject

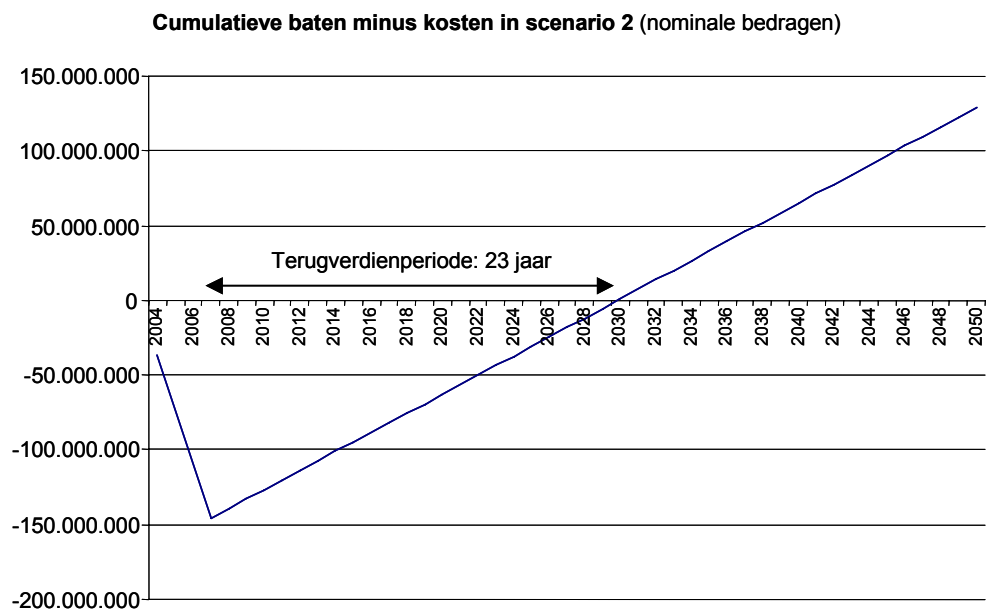
De harmonisatie van de ambtelijke rechtspositie kan op drie manieren worden beoordeeld als investeringsproject:

- Op basis van een af te leiden terugverdienperiode.
- Met behulp van de Netto Contante Waarde-methode (NCW).
- Met behulp van een interne rentabiliteit ("internal rate of return").

De eerste methode is het meest eenvoudig te operationaliseren. Zoals uit het in paragraaf 7.1 gepresenteerde overzicht blijkt, bedragen de incidentele kosten (i.c. de investering) in het middenscenario € 146 miljoen. Het batig saldo op jaarbasis in dit scenario bedraagt € 6,4 miljoen. Dit betekent dat een terugverdienperiode geschat kan worden van 23 jaar in het middenscenario.

Variabele	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Investering (=incidentele kosten in miljoenen)	245,4	145,8	76,1
Structurele baten	5,0	6,4	7,6
Terugverdienperiode	50 jaar	23 jaar	10 jaar

In het vanuit kostenooqpunt gunstigste scenario (scenario 3) bedraagt de terugverdienperiode circa 10 jaar, terwijl in scenario 1 de terugverdientijd oploopt tot circa 50 jaar.



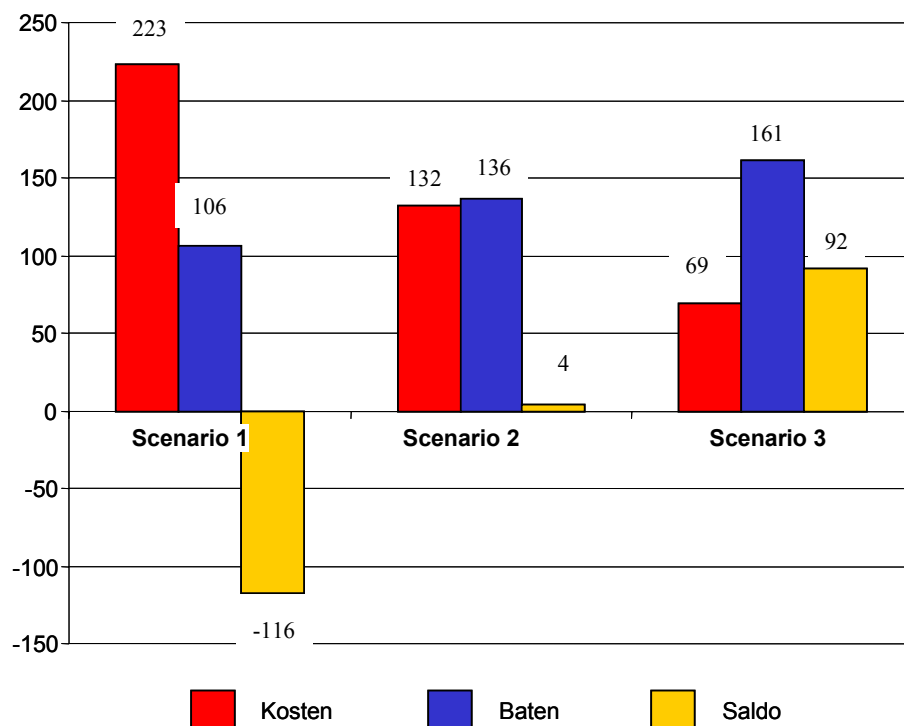
In scenario 1 lopen de kosten zoals aangegeven sterk op en zijn de structurele baten kleiner (5,0 miljoen per jaar tegenover 6,4 miljoen in scenario 2). De terugverdientijd loopt daardoor op tot 50 jaar. In scenario 3 worden de initiële investeringen reeds in 10 jaar terugverdiend.

De **NCW-methode** wordt als volgt geoperationaliseerd:

- De incidentele kosten worden verondersteld gelijkmatig over een periode van 4 jaar gespreid te zijn (stel 2007, 2008, 2009 en 2010).
- De structurele effecten worden hier tegen afgezet. Wij gaan ervan uit dat na de vierjaars voorbereidingstijd deze effecten, in casu het structurele batig saldo van de harmonisatie, 'tot in eeuwigheid' optreedt.
- Omdat een euro die over 10 jaar ontvangen wordt, als resultaat van een investering nu, minder wordt gewaardeerd dan een euro die per direct wordt ontvangen, dienen de bedragen in de tijd 'contant gemaakt te worden'. Hiervoor gebruiken wij een disconteringsvoet, waarbij wij voor deze investering uitgaan van een rentepercentage van 4 procent.

Voor het middenscenario (scenario 2) kan op deze wijze worden berekend dat de NCW van het investeringsproject circa € 4 miljoen positief is.

Disconteringsvoet: 4%



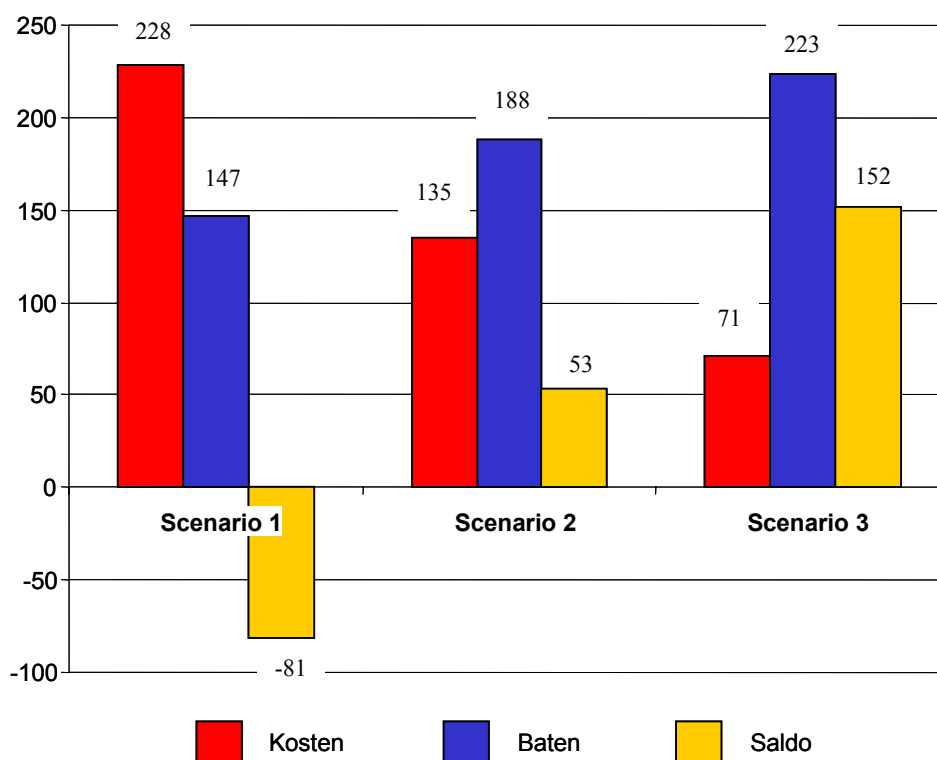
Nota bene: alle in de figuur opgenomen bedragen betreffen contante waarden (zowel voor de kosten als de baten en het saldo van baten minus kosten).

In scenario 1 is de netto contante waarde van de harmonisatie beduidend negatiever dan in het middenscenario 2: er is dan sprake van een NCW van 116 miljoen euro negatief. In scenario 3 is de netto contante waarde van baten minus kosten sterk positief (circa 92 miljoen euro).

Bij de hiervoor gepresenteerde netto contante waarden is gerekend met een reële disconteringsvoet van 4 procent. De contant te maken bedragen zijn niet geïndexeerd op basis van de inflatie en voor een overheidsproject zonder duidelijke marktrisico's is een dergelijk disconteringspercentage dan gebruikelijk bij kosten-batenanalyses. Er is recent echter enige discussie over de vraag of dit percentage naar beneden kan worden bijgesteld²⁹. Indien deze lijn wordt gevolgd en een disconteringsvoet van 3 procent wordt gehanteerd, dan resteert in scenario 1 nog steeds een (fors) negatieve NCW, maar het middenscenario 2 vertoont nu net als scenario 3 een forse 'plus'. In scenario 2 is de contant gemaakte waarde van de totale baten nu circa 53 miljoen hoger dan de contant gemaakte kosten (bij een discontovoet van 4 procent was er sprake van een batig saldo in termen van NCW van 4 miljoen).

²⁹ Onder meer C. van Ewijk (CPB) en P.J.G. Tang (Ministerie van Economische Zaken) bepleiten het rekenen met een lagere discontovoet. Zie Van Ewijk en Tang, *Meer oog voor de toekomst: een lagere discontovoet*, Economisch-Statistische Berichten (ESB), 5 mei 2006.

Disconteringsvoet: 3%



De interne rentabiliteit van het project is de derde wijze waarop de harmonisatie vanuit het perspectief van een investeringsproject kan worden gezien.³⁰ Onder de interne rentabiliteit van een investeringsproject verstaan wij dan het disconteringspercentage waarbij de Netto Contante Waarde van het project 'nihil' is of anders geformuleerd: onder de interne rentabiliteit wordt verstaan het rentepercentage waarmee de cash flow over de hele levensduur van het project ge-disconteerd dient te worden om gelijk te worden aan de contante waarde van de investeringen.

In scenario 2 hebben we al gezien dat de NCW van de baten minus de lasten uitkomt op circa 4 miljoen, wat op de grootte van de investeringsomvang vrijwel 'nihil' is. Dit betekent dus dat de interne rentabiliteit dan ook in de buurt zal liggen van de gehanteerde disconteringsvoet van 4 procent en dit blijkt inderdaad ook het geval te zijn:

Variabele	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3
Investering (=incidentele kosten in miljoenen)	245,4	145,8	76,1
Structurele baten	5,0	6,4	7,6
NCW baten minus lasten bij discontovoet van 4%	-116	4	92
NCW baten minus lasten bij discontovoet van 3%	-81	53	152
Interne rentabiliteit	1,92%	4,125%	8,73%

³⁰ Zoals al is gememoreerd, is de harmonisatie méér dan een investeringsproject omdat er met name ook maatschappelijke doelen mee worden nagestreefd en een bedrijfseconomische analyse dus maar een partiële benadering is van het project

In scenario 3 kan voor de harmonisatie als investeringsproject een interne rentabiliteit worden berekend van 8,73 procent.

7.3 Gevoeligheidsanalyse

Zoals reeds is benadrukt, zijn de uitkomsten van de kosten-batenanalyse sterk afhankelijk van de gehanteerde veronderstellingen en gebruikte ramingen van de afzonderlijke kosten- en batenposten. In paragraaf 7.2 is een eerste gevoeligheidsanalyse uitgevoerd, in die zin dat via de constructie en presentatie van drie scenario's de bandbreedte van de kosten en baten in kaart zijn gebracht en verder is er ook gevarieerd met de disconteringsvoet. Bij een doorrekening met een disconteringsvoet van 3 procent in plaats van 4 procent verandert de verwachte netto contante waarde van het middenscenario 2, waarbij er dan sprake is van een omslag van de netto contante waarde van baten minus lasten van vrijwel nihil (4 miljoen) naar een forse plus (53 miljoen) in scenario 2.

De uitkomsten van de KBA worden verder vooral beïnvloed door:

- De inspanning die overheden, OR-en en vakbonden plegen om medewerkers waar nodig bij te scholen en op te leiden. De kosten kunnen op dit vlak worden beperkt door gezamenlijke inkoop en/of organisatie van cursussen.
- Het percentage van de te maken kosten dat daadwerkelijk resulteert in hogere uitgaven door de overheid ('extra kosten'). Met betrekking tot de kosten die gemaakt worden door P&O-ers om de administratieve organisatie aan te passen, is als veronderstelling gehanteerd (in middenscenario 2) dat 20 procent van de te hieraan te besteden tijd resulteert in extra formatieve capaciteit of inhuur en dus extra kosten. De overige 80 procent van de werkzaamheden worden verondersteld door de huidige formatie te kunnen worden opgepakt. Indien ervan wordt uitgegaan dat alle inspanningen binnen de huidige formatieve kaders opgepakt kunnen worden, dan levert dit een besparing op de initiële investeringskosten op van circa 29 miljoen euro (dat is gelijk aan circa 20 procent van het totaal van de initiële kosten).
- De mate waarin de overheid de kosten voor opleiding van kaderleden van vakbonden op zich neemt. In de geschetste scenario's is er van uitgegaan dat deze volledig leiden tot extra kosten voor de overheid. Dit is niet gebaseerd op toezeggingen door de overheid en uiteindelijk afhankelijk van de hierover tussen overheid en vakbonden te maken afspraken. De geïnventariseerde kosten vanwege scholing voor vakbondskaderleden is in scenario 2 (ruim) 11 procent van alle extra kosten. Dit is niet alleen een service van de werkgever aan de bonden maar heeft ook de functie om discussie en/of conflicten te voorkomen door er voor te zorgen dat er op de werkvloer een behoorlijke kennis van zaken aanwezig is. En uiteindelijk komt dit arbeidsverhoudingen op decentraal niveau ten goede.

Bijlage I: Aantal werkgevers

Sector Aantal werknemers % ambtelijke status % werknemers BW

Het aantal ambtelijke werkgevers is als volgt geschat:

	Aantal werkgevers bij overheids- sectoren	Percentage werknemers met ambt. aanstelling	Aantal 'ambtelijke' werkgevers
Openbaar Bestuur			
Rijk (incl. Hoge Colleges van Staat)	20	100%	20
Gemeenten	482	100%	482
Provincies	32	99%	32
Rechterlijke Macht	n.v.t. ³¹		n.v.t.
Waterschappen	31	99%	31
Onderwijs			
PO	1.409	30%	423
VO	279	30%	84
BVE	91	0%	-
HBO	42	0%	-
WO	15	81%	12
Onderzoeksinstituten	7	45%	3
UMC's	10	74%	7
Veiligheid			
Defensie	2	100%	2
Politie	28	100%	28
Totaal werkgevers	2.448		1.124

De inschatting is gebaseerd op een combinatie van bronnen: het aantal werkgevers in de diverse overheidssectoren (o.b.v. bestanden van het UWV), percentage werknemers met een ambtelijke aanstelling (IBO-rapport, p. 12).

Schaalbedragen conform DAR-tarieven 2006
(incl. huisvesting, werkplekautomatisering, opleidingen e.d.)

Schaal 10	78.468
Schaal 11	85.922
Schaal 12	96.480
Schaal 13	106.064
Schaal 14	115.149
Schaal 15	123.737
Schaal 16	131.749

Schaalbedragen in euro's per jaar (Bron: BZK)

³¹ De Rechterlijke Macht is in het projectalternatief uitgezonderd van harmonisatie.

Bijlage II: Overzicht informatiebronnen

- J. van 't Hooft (ACOP FNV), onder meer over kosten voor vakbonden vanwege opstellen CAO's en te maken vertaalslagen.
- R. van Steenberg (FNV).
- M. Straathof, OOG (voormalig IVOP Informatievoorziening), informatie over kosten vanwege aan te passen salarissystemen en overige personeels- en mutatiesystemen.
- L. Sprengers (advocaat bij het Advocatenkollektief en hoogleraar Albeda-leerstoel van de Universiteit Leiden), informatie over opzet en kosten van cursussen en opleidingen.
- Ernst & Young en J.de Graaf (directeur Manora Consultancy) over formatieve kengetallen bij de overheid.
- *“Buitengewoon Normaal”* Rapport van de werkgroep 'Normalisatie rechtspositie overheids-personeel'. Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2005, nr 6, onder andere ten behoeve van percentage werknemers met ambtenarenstatus op totale aantal werknemers per sector binnen de overheid.
- L.C.J. Sprengers ed. (2005). *Heeft de ambtelijke status nog toekomst?* CAOP Den Haag.
- A. Heyma, K. Tijdens (AIAS), L. Janssens, E. Berkhout (2005). *De aantrekkelijkheid van de collectieve sector als werkgever. Een vergelijking van beloningsprofielen tussen collectieve sector en marktsector.* SEO Rapport 797.
- Centrum Arbeidsverhoudingen (CAOP, juni 2006) Advies van de Raad voor het Overheids-personeelsbeleid (ROP advies 27). *Normalisatie Rechtspositie Overheids-personeel.* CAOP Den Haag.
- Bedrijfscommissie voor de overheid. Jaarverslag 2005. Centrum Arbeidsverhoudingen, Den Haag.
- Kenniskring van de werkgroep Arbeidsvoorwaarden en Arbeidsverhoudingen (A&A) van het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) betreffende een eerste opstelling van de kosten en baten verbonden aan harmonisatie van de rechtspositie van overheids-personeel.
- S. Overklift Vaupel Kleyn (ambtelijk secretaris Departementale Ondernemingsraad ministerie V&W).
- J. F. Maes (ambtelijk Secretaris DOROCW).
- B. Meuffels (Bureau Ondersteuning Medezeggenschap Ministerie van Justitie).
- J. van den Hoek (GBIO).
- H. de Bodt (SZW).
- F. Mentjox (Beleidsadviseur VO-raad) over ambtelijke status en rechtspositie in het onderwijs.
- Ben Tiggelaar & Company, over kosten voor seminars en congressen.
- R. Wevers en E. Simons (VNG).
- D. Voortman en C. van den Brekel (College voor Arbeidszaken, werkgeversvertegenwoordiging gemeenteambtenaren).
- A. Jonkman (HBO-Raad).
- G. Heerma van Voss, hoogleraar sociaal recht (Universiteit Leiden).

- H. Kruimer, Accres (divisiemanager Sport, Educatie & Beheer, ten tijde van privatisering hoofd P&O).
- M. van Berckel (Ministerie van Justitie) en B.J. Diephuis (Raad voor de Rechtspraak) over aantal door rechtbanken behandelde ambtenarenzaken en vergelijking ambtenarenzaak vs kantongerechtszaak.
- W. Saris / G. Hovius (Ministerie van BZK, hoofd afdeling Arbeidsvoorwaardenbeleid van de directie Politie).

Interdepartementale Coördinatiecommissie Personeelsdirecteuren Rijk (ICPR), Verdergaande normalisatie van de ambtelijke rechtspositie en de toekomst van de ambtelijke status, 10 april 2006.

Bijlage III: Samenstelling klankbordgroep

- M. van Berckel (Ministerie van Justitie)
- J. van 't Hooft (ACOP FNV)
- J. Huysse (VSNU)
- B. de Leeuw (Ministerie BZK)
- H. Meijering (Ministerie BZK)
- F. Mentjox (VO-raad)
- M. Nommensen (Ministerie BZK)
- L. Schut (Ministerie BZK)
- R. Wevers (VNG)



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl