

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2017

Nr. 52

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 augustus 2017

Hierbij informeer ik u over de uitkomsten van de evaluatie van het referentiemodel dat wordt gebruikt voor de bekostiging van arbeidsvoorwaarden in de publieke sector. Deze evaluatie is uitgevoerd om te kijken in hoeverre het model nog voldoet. In de bijgevoegde evaluatie¹ wordt dieper ingegaan op de werking van het model: uit deze evaluatie komen mogelijke alternatieven voor het model naar voren. In deze brief ga ik ook in op voorbeelden van arbeidsproductiviteitskortingen bij overheden in andere landen. Hiermee kom ik tegemoet aan de toezegging² om uw Kamer te informeren over enerzijds de evaluatie van het referentiemodel en anderzijds internationale ervaringen met arbeidsproductiviteitskortingen. Ik bied de evaluatie van het referentiemodel aan mede namens de Minister van Financiën en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

In deze brief ga ik eerst kort in op de evaluatie van het referentiemodel. Dit model bepaalt de aan de werkgevers vergoede prijsontwikkeling van de factor arbeid in de publieke sector³ op basis van de ontwikkeling van de loonkosten in de marktsector. Het vormt de grondslag voor de kabinetsbesluitvorming over de ruimte voor loonbijstelling voor ambtenaren werkzaam bij overheid (kabinetssectoren) en in het onderwijs. Het model bestaat uit twee elementen: een technische berekening op basis van de loonkostenontwikkeling in de markt en een beleidsmatige afweging om deze al dan niet (aangepast) uit te keren. Het meest bekende voorbeeld van afweging door het kabinet is de nullijn uit 2010–2014. Dit betekent niet

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Begrotingsbehandeling van Wonen en Rijksdienst (XVIII) voor 2017, Handelingen II 2016/17, nr. 12, item 17.

³ De sectoren Defensie, Rijk, Politie, Rechterlijke Macht, Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs, MBO, HBO, WO, Onderzoeksinstellingen en (een deel van) UMC's. Daarnaast ook de Gepremieerde en Gesubsidieerde sector.

dat er in deze periode geen loonontwikkeling is geweest. Na 2014 is overigens tweemaal de beleidsmatige afweging gemaakt om de loonruimte te verhogen.

Ook zal ik ingaan op de effecten van het al dan niet volgen van de uitkomsten van het referentiemodel op de gewenste modernisering van de arbeidsvoorwaarden.

Tot slot zal ik in de bijlage ingaan op het instrument van arbeidsproductiviteitskorting⁴. Dit instrument heeft niet te maken met de prijs, maar met volume. Een productievare overheid heeft minder werknemers nodig.

Het referentiemodel

Het referentiemodel wordt sinds 1997 gebruikt en voorziet in een objectieve vaststelling van de loonontwikkeling en de (relatieve) sociale lastenontwikkeling inclusief vergoeding pensioenpremie op basis van soortgelijke vergoedingen in de marktsector. Daarnaast kent het model een vergoeding voor de zogeheten incidentele loonontwikkeling. Dit is bedoeld voor loonontwikkeling die buiten cao's en sociale premiewijzigingen plaatsvindt, zoals periodieken, bonussen en wijzigingen in samenstelling van personeel. Na een beleidsmatige weging van de uitkomsten van het referentiemodel door de ministerraad, wordt de arbeidsvoorwaardenruimte doorvertaald naar de overheidswerkgevers.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de technische werking van het referentiemodel op breed draagvlak kan rekenen.

Het kabinet heeft zoals gesteld de mogelijkheid de uitkomst van het model (de gevolgde ontwikkeling van lonen in de markt) beleidsmatig aan te passen. Dit kan een korting zijn (zoals een nullijn) of een plus (zoals bij de recente compensatie voor een stijgende pensioenpremie en bij het loonruimteakkoord). Uit de evaluatie blijkt dat de ministerraad vaak de modeluitkomsten heeft afgeweken. Vaak wordt bij de incidentele loonontwikkeling afgeweken. Deze is negentien keer volledig gekort. In mindere mate is afgeweken bij de contractloonstijging. Deze is elf keer gekort en vier keer verhoogd. Dit heeft geleid tot een lagere loonbijstelling van omstreeks cumulatief 7 miljard euro in ruim twintig jaar tijd en heeft zo bijgedragen aan het realiseren van andere doelstellingen van het kabinet. Het CPB⁵ geeft echter aan dat gebruik van de knop op langere termijn geen effect heeft op de besparingen op lonen door een inhaaleffect. Een korting gaat gepaard met hogere groei van lonen na een periode van lage loongroei. Dit was ook te zien na de nullijn: het loonruimteakkoord uit 2015 zorgde voor hogere loonontwikkeling bij de overheid in vergelijking met de markt. Ook liggen daadwerkelijke loonovereenkomsten gemiddeld gezien boven het niveau van de door het kabinet vastgestelde uitkomst van het referentiemodel. Dit betekent dat de sectoren zelf middelen beschikken om cao's te kunnen afsluiten.

Naast de beleidsmatige knop is er aandacht besteed aan de timing van het vaststellen van de vergoeding, incidentele loonontwikkeling, pensioenvergoeding en sociale lasten en secundaire arbeidsvoorwaarden. Voor nadere duiding van deze aandachtspunten verwijs ik naar het evaluatierapport.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ CPB (2014) «Gescheiden arbeidsmarkten?» Markklonen leidend *Centraal Planbureau policy brief 2014/12*.

Arbeidsproductiviteitskortingen

Productiviteit neemt van jaar tot jaar toe, ook binnen het openbaar bestuur. Een middel om het concurrentiemechanisme in de markt na te bootsen voor de publieke sector kan gevonden worden in jaarlijkse productiviteitskortingen. Kort gezegd betekent dit een jaarlijkse korting op (operationeel) budget dat idealiter net zo groot is als de stijging van de arbeidsproductiviteit. Dit stimuleert overheidsinstanties continu om de beschikbare budgetten op een slimmere, meer efficiënte manier te gebruiken. Wel is het zo dat er bepaalde (negatieve) prikkels kunnen ontstaan in de vorm van doelbewuste taakuitbreiding, kwaliteitsverlies, hogere werkdruk en meer tarifiering richting medeoverheden en klanten. In de bijlage is een uiteenzetting opgenomen van de wijze waarop een aantal landen met het instrument arbeidsproductiviteitskorting omgaat.

In Nederland kennen we een hybride model van apparaatstaakstellingen en een (veel gebruikte) beleidsmatige korting op de loonbijstelling in de publieke sector. Dit wijkt af van een arbeidsproductiviteitskorting, aangezien deze laatste jaarlijks terugkeert. Elk kabinet maakt hierbij eigen afwegingen tussen de noodzaak van bezuinigingen op de kortere termijn en de effecten op (het volume en de arbeidsvoorwaarden van) het overheids- en onderwijspersoneel op de langere termijn.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk