



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Evaluatie referentiemodel

**Ervaringen na 20 jaar gebruik en toepassing van het model**

# Voorwoord

Hierbij presenteren wij graag deze evaluatie van het referentiemodel. Deze evaluatie is tot stand gekomen in goede samenwerking tussen de drie betrokken Ministeries en na overleg met alle voor het referentiemodel relevante overheidswerkgevers en experts. De evaluatie heeft tot doel gehad enerzijds de werking van het referentiemodel te beoordelen en anderzijds een zo goed mogelijke kennisbasis op papier te zetten voor toekomstig gebruik. Op basis van de evaluatie en opgedane kennis hopen we dat we het cao proces in de toekomst kunnen versoepelen - al blijkt dat het referentiemodel ook nu al goed functioneert.

*De klankbordgroep en de werkgroep evaluatie referentiemodel*

**Ministeries van  
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
Financiën, en  
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap**

# Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	4
Inleiding	6
<b>1 De systematiek van het referentiemodel</b>	<b>7</b>
1.1 Definitie, uitgangspunt en doelen	7
1.2 Onderdelen van het model	8
1.3 Conclusie systematiek referentiemodel	14
<b>2 De werking van het model</b>	<b>15</b>
2.1 Inleiding ontwikkeling markt en overheid	15
2.2 Onderdelen van het model	16
2.3 Conclusie werking van het referentiemodel	26
<b>3 Knelpunten in de praktijk</b>	<b>27</b>
3.1 Inleiding knelpunten markt en overheid	27
3.2 Onderdelen van het model	27
3.3 Het referentiemodel en de politiek-economische omgeving	35
3.4 Conclusie uitdagingen referentiemodel in de praktijk	38
<b>Bijlage 1</b>	<b>39</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>40</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>44</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>45</b>
Pro -en anti-cyclisch beleid	45
Accres gemeente -en provinciefonds	46
Wet minimumloon	47
<b>Literatuurlijst</b>	<b>48</b>

# Samenvatting

Het referentiemodel wordt gebruikt om te bepalen hoeveel het kabinet bijdraagt aan de loonruimte van overheidswerkgevers. Elk jaar worden overheidswerkgevers vergoed voor de loonontwikkelingen uit de markt, tenzij het kabinet anders beslist. Na twintig jaar gebruik van dit beslismodel is de systematiek en de werking van het model geëvalueerd en zijn uitdagingen in de werking van het model geanalyseerd.

Het referentiemodel bestaat uit een objectief technisch deel (het referentiebegrip) en een beleidsmatig deel (de politieke weging). Het technische deel vergoedt overheidswerkgevers voor de contractloonstijging in de markt (CLS), de sociale lastenontwikkeling in de markt (SLO) en de geschatte incidentele loonontwikkeling (ILO). Indien politiek gewenst wijkt het kabinet na beleidsmatige weging af van de uitkomsten van het model. Het referentiemodel bezit de volgende eigenschappen:

- Het model is simpel, objectief en transparant.
- Het model neemt de ontwikkeling in de markt als uitgangspunt. De overheid krijgt daardoor in principe de ruimte om te onderhandelen over lonen vergelijkbaar met de ontwikkeling van de lonen in de markt.
- Er bestaan prikkels om de loonkosten te beheersen, zowel het contractloon als premieontwikkeling(en).
- Het model houdt rekening met mogelijke incidentele loonontwikkeling.
- Het kabinet kan de technische uitkomst van het model beleidsmatig bijstellen (beleidsmatige knop).

Het element in het referentiemodel dat het meest tot discussie leidt bij overheidswerkgevers, betreft de beleidsmatige knop. Deze zorgt namelijk voor onzekerheid en onvoorspelbaarheid van de uitkomst van het referentiemodel. Bovendien wijkt de uitkomst hierdoor af van de ontwikkeling in de markt. Uit deze evaluatie blijkt dat de Ministerraad vaak de modeluitkomsten heeft gewogen. Vaak wordt bij de incidentele loonontwikkeling afgeweken. Deze is 19 keer volledig gekort. In mindere mate is afgeweken bij de contractloonstijging. Deze is 11 keer gekort en 4 keer verhoogd. Dit heeft geleid tot een lagere loonbijstelling van omstreeks cumulatief 7 miljard euro in ruim 20 jaar tijd en heeft zo bijgedragen aan het realiseren van andere doelstellingen van het kabinet. Met name sinds de jaren na de crisis vanaf 2010, het begin van de nullijn en de daaropvolgend beleidsmatige plussen is de knop veelvuldig toegepast. De beleidsmatige knop leidt enerzijds tot grotere flexibiliteit aan de kant van het kabinet, maar voor de overheidswerkgever is het lastig om een cao af te sluiten. Door beperkte loonruimte is het moeilijk om te komen tot moderne afspraken met vakbonden en zijn er vaak stroeve onderhandelingen in de jaren erna wanneer de vakbonden compensatie willen voor de jaren met de nullijn. Ook is, onder andere vanwege deze nullijn, de daadwerkelijke loonontwikkeling harder gestegen dan de kabinetsbijdrage. Feit blijft echter dat de beleidsmatige knop een makkelijk en snel instrument is om bij te sturen door het kabinet. De knop is over de hele periode bezien nadelig voor overheidswerkgevers, maar voordelig voor het kabinet.

Andere aspecten van het model zijn de timing en het vaststellen van de arbeidsvoorwaardenruimte. Wat betreft de timing: hoe eerder de definitieve bijdrage wordt vastgesteld, hoe meer zekerheid er is om te onderhandelen aan de cao tafel. Aan de andere kant is de relatie met de markt dan ook onzekerder. Immers, hoe later de vaststelling, hoe zekerder de ramingen van de loonontwikkeling. Overheidswerkgevers en experts zijn het niet eens over het beste moment van vaststellen. Ook kent het huidige moment van vaststelling in maart het voordeel voor het kabinet dat er in het voorjaar een integrale afweging gemaakt kan worden van de overheidsfinanciën. Nadeel voor overheidswerkgevers is dat jaarlijks vaststellen ervoor kan zorgen dat er geen afspraken op lange(re) termijn worden gemaakt door de onzekerheid die dit met zich meebrengt.

Wat betreft het vaststellen van de arbeidsvoorwaardenruimte vallen vooral de ILO, pensioenvergoeding en secundaire arbeidsvoorwaarden op. De ILO wordt momenteel fictief geschat op 0,3% en wordt op twee van de twintig jaar na altijd ingehouden. Dit wordt als negatief ervaren door overheidswerkgevers, omdat de ILO zich wel degelijk voordeelt. Daarnaast missen overheidswerkgevers soms de middelen voor de ABP pensioenpremiestijging (e.g. 2010, 2011) doordat hier de markt, die een andere pensioenontwik-

keling kent, wordt gevolgd en niet de werkelijke ABP premiestijging. Overheidswerkgevers hebben daardoor het probleem dat ze een groot deel van de compensatie voor o.a. contactloonstijging moeten gebruiken om dit te financieren en/of moeten via beleidsmatige plussen worden geholpen. Aan de andere kant ligt de ABP premiestijging soms ook lager dan de ontwikkeling in de markt (e.g. 2014, 2015). Er is geen systematisch verschil tussen beide ontwikkelingen. Tot slot vergoedt het model werkgevers niet voor de ontwikkeling van secundaire arbeidsvoorwaarden in de markt.

Uit de praktijk komt het beeld naar voren dat stakeholders (werkgevers en experts) het referentiemodel liever niet teveel veranderen. In het rapport worden ook alternatieven bij de hierboven aangedragen aspecten beschreven. De conclusie is dat het model op dit moment relatief goed functioneert en dat er knelpunten zijn, maar dat het ook lastig is deze weg te nemen zonder andere goede aspecten teniet te doen.

# Inleiding

Het referentiemodel is het model van bekostiging van arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. Sinds de totstandkoming in 1997 is het model elk jaar toegepast. Vanuit overheids- en onderwijswerkgemers zijn er signalen dat het in toenemende mate moeilijk is om cao's af te sluiten. Dit is mede door het veelvuldig toepassen van de beleidsmatige korting, maar ook door het incidenteel opplussen waardoor vakbondsonderhandelaars het gevoel krijgen dat er altijd wel meer te halen is. Immers, in geval van problematiek komt er vaak geld bij. Een tweede oorzaak is dat de fluctuaties van de ABP pensioenpremie bijdragen aan hogere of lagere werkgeverslasten waar geen vergoeding tegenover staat en dus ten koste of ten goede gaan van de loonruimte.

Niet eerder is het model in de volle breedte geëvalueerd. Die noodzaak was er ook niet, het model kent geen wettelijke basis. Na 20 jaar gebruik is het referentiemodel nu uitgebreid geëvalueerd en is bezien in hoeverre het model van bekostiging van arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector tegen knelpunten aanloopt.

Deze evaluatie is uitgevoerd door de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Financiën en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Er is geput uit eigen ervaringen met het model, uit eerder geproduceerde stukken over de werking van het model, uit interviews met overheids- en onderwijswerkgemers (alle sectoren die gebruik maken van het referentiemodel) en (externe) deskundige/experts. Dit heeft een veelheid aan kennis opgeleverd over de werking van het model, over de praktijk en over de nu heersende gedachten met betrekking tot de toekomst van het model.

Dit rapport is een verzameling van deze opgedane kennis en bevat een feitelijke verhandeling over het referentiemodel (en arbeidsvoorwaarden in het bijzonder), ervaringen uit het veld en alternatieven op verschillende onderdelen van het model. Het rapport is tevens bedoeld als naslagwerk.

**Leeswijzer:** in hoofdstuk 1 wordt de systematiek van het referentiemodel beschreven. Hoofdstuk 2 duidt de werking van het referentiemodel in de praktijk. Hoofdstuk 3 beschrijft de uitdagingen rond de werking van het model. Tevens worden alternatieve invullingen van het referentiemodel benoemd.

# 1 De systematiek van het referentiemodel

## 1.1 Definitie, uitgangspunt en doelen

Het referentiemodel is een beslismodel voor het vaststellen van de kabinetsbijdrage voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in een groot deel van de collectieve sector en bestaat uit een objectief technisch deel (het referentiebegrip) en een beleidsmatig deel (de politieke afweging). In het technische deel wordt een marktconforme arbeidskostenontwikkeling bepaald die wordt uitgedrukt als percentage van de loonkosten<sup>1</sup>. Vervolgens maakt het kabinet een beleidsmatige afweging, waarbij wordt bezien in hoeverre het politiek mogelijk en wenselijk wordt geacht om de uitkomst van het objectieve referentiebegrip onverkort te volgen. Het referentiemodel is van toepassing op overheidssectoren (inclusief onderwijssectoren) en de Gepremieerde & Gesubsidieerde -sectoren (G&G). Het uitgangspunt is uniforme vergoeding aan deze sectoren. Iedere sector is verschillend en heeft een eigen kostenontwikkeling (e.g. premieontwikkeling), bijvoorbeeld door samenstellingverschillen.

### Box 1: Wat is de collectieve sector en op welke sectoren is het referentiemodel van toepassing?

De collectieve sector bestaat doorgaans uit alle instellingen waarvan de uitgaven (grotendeels) collectief gefinancierd worden. Dit zijn in de meest ruime zin de publiekrechtelijke organen en alle instellingen die zorgen voor de sociale verzekeringen. Financiering van de loonruimte gebeurt op verschillende manieren. Er zijn twee modellen om de kabinetsbijdrage te bepalen, te weten 1) het OVA convenant (zorgsector) en 2) het referentiemodel (overheidssectoren en G&G sectoren).

#### Referentiemodel

Er wordt onderscheid gemaakt tussen de kabinetssectoren (Defensie, Politie, Rechterlijke Macht en Rijk), de inmiddels verder gedecentraliseerde onderwijssectoren<sup>2</sup> en de G&G sectoren<sup>3</sup>. De laatste kent een afwijkende uitkomst van het referentiemodel, omdat deze niet eigenrisicodragers zijn conform de werkloosheidswet.

Bij de kabinetsectoren vervult een minister de werkgeversrol. Er is een rechtstreekse invloed op de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden vanuit het kabinet. Bij de doorgedecentraliseerde sectoren heeft het kabinet geen directe invloed op de cao-tafel. De cao's van de kabinetsectoren en de doorgedecentraliseerde sectoren worden in beginsel gefinancierd uit de beschikbaar gestelde kabinetsbijdrage (met uitzondering van UMC's en derde geldstromen binnen onderwijs).

#### OVA convenant

In de zorg is er een soortgelijk model als het referentiemodel. Namelijk het model waarvoor het in 1999 afgesloten OVA convenant tussen de staat en de werkgevers in de zorg van toepassing is. Dit is nagenoeg gelijk aan het referentiemodel, maar dan zonder een beleidsmatige afweging door het kabinet waardoor niet van de uitkomst afgeweken kan worden.

<sup>1</sup> Loonkosten bestaan uit brutoloon inclusief werkgeverspremies voor verzekeringen.

<sup>2</sup> Dit betreft: Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs, MBO, HBO, WO, Onderzoeksinstituten en UMC's (bij UMC's alleen het begrotingsgefinancierde deel, ca. 10%, het overige valt onder het OVA-convenant).

<sup>3</sup> Gepremieerde en gesubsidieerde sector: niet-overheidsinstellingen die geheel of gedeeltelijk via de rijksbegroting gefinancierd worden. Enkele voorbeelden zijn rechtsbijstand, uitvoerders justitiële sancties jeugd (o.a. Halt en Bureau Jeugdzorg), Media (publieke omroep), personenvervoer en bibliotheken.

Het uitgangspunt van het referentiebegrip is om de loonkostenontwikkeling in de overheidssectoren aan te laten sluiten bij de loonkostenontwikkeling in de marktsector. Het achterliggende idee is dat markt en overheid op dezelfde arbeidsmarkt opereren. De overheid moet concurrerende arbeidsvoorwaarden kunnen bieden om voldoende goed gekwalificeerd personeel aan te kunnen trekken in elke sector. Dat vereist het kunnen bieden van een vergelijkbare loonontwikkeling.

De aanleiding van het instellen van een referentiemodel is in 1997 geformuleerd<sup>4</sup> en driedelig, te weten:

1. harmoniseren van referentiebegrippen om beter te kunnen ramen;
2. beter te kunnen vergelijken tussen sectoren;
3. zo goed mogelijk te kunnen aansluiten bij ontwikkelingen in de markt.

Aangezien deze doelstellingen redelijk abstract van aard zijn, en doelen 1 en 2 eerder gezien kunnen worden als voornemens, valt uit de verscheidene literatuur en verwijzingen<sup>5</sup> in combinatie met de oorspronkelijke doelstellingen het volgende hoofddoel te destilleren:

*“Het referentiemodel arbeidsvoorwaarden is het model van bekostiging van arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. Het referentiemodel is een betrouwbaar beslismodel voor het vaststellen van de kabinetsbijdrage voor de loonbijstelling in de collectieve sector, dat de loon(kosten) ontwikkeling in de markt als uitgangspunt neemt en zo goed mogelijk alle loonkostenbepalende componenten herbergt.”*

## 1.2 Onderdelen van het model

Het referentiemodel bestaat uit een technische en een beleidsmatige component. De technische component is opgebouwd uit de volgende loonkosten:

1. **Contractloonstijging (CLS):** de procentuele stijging van het looninkomen als direct gevolg van afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten in de markt.
2. **Sociale lastenontwikkeling (SLO):** Het gaat hier om de mutatie in de feitelijke premielasten voor werkgevers voor de wettelijke sociale zekerheid en de werkgeverspremies voor de pensioenregeling in de markt. De sociale lastenontwikkeling komt tot stand door de relatieve sociale lastendruk in de markt in een zeker jaar af te trekken van de sociale lastendruk van het daaraan voorafgaande jaar. Zo wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel de sociale lasten in dat jaar procentueel zijn gestegen in de marktsector. Let op: deze kunnen als gevolg van een premiedaling ook dalen waardoor er een negatieve sociale lastenontwikkeling optreedt die in mindering wordt gebracht op de technische uitkomst van het referentiebegrip.
3. **Incidentele loonontwikkeling (ILO):** De loonontwikkeling in de marktsector wijzigt niet alleen door fluctuaties in de CLS. Ook door andere oorzaken wijzigen de verdiende lonen. Dit wordt de incidentele loonontwikkeling genoemd. De ILO is gelijk aan het verschil tussen de brutoloonontwikkeling en de CLS per arbeidsjaar.

### Contractloon

De contractloonstijging (CLS) van de markt wordt via het referentiebegrip vertaald naar de overheids- werkgevers. Hiervoor worden de gegevens ‘CLS markt’ van het CPB gebruikt. Dit is exclusief zorg en exclusief overheid. De basis voor de gegevens van het CPB zijn de nationale rekeningen van CBS. Kort gezegd wordt contractloonstijging door CPB gedefinieerd als ‘de gemiddelde stijging van de lonen in de marktsector volgens de cao’s’.<sup>6</sup> In de praktijk betekent dit dat op basis van de realisatiecijfers van CBS en de verwachtingen van het CPB de gemiddelde (verwachte) contractloonstijging van een jaar berekend kan worden. Wanneer een hoger contractloon afgesproken wordt in een bepaalde sector, zal deze niet vergoed worden. Dit geeft een prikkel om niet al te ruime lonen af te spreken boven het marktgemiddelden.

<sup>4</sup> Werkgroep referentiemodel collectieve sector (1997)

<sup>5</sup> Zie onder andere: Uijlenbroek, Jansen (2015) Borstlap, werkgroep ‘Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector’ (2015) en ROP (2006)

<sup>6</sup> CPB (2014a)



De contractloonstijging refereert dus één op één aan wat gemiddeld in de markt aan contractloonstijging is afgesproken. Dit betreft, gezien de diversiteit aan cao's en ook qua samenstelling personeelsbestand, alle cao's. Er wordt bijvoorbeeld niet gekozen uit een mandje van cao's die het meest vergelijkbaar zijn met de overheid. Ook de sectoren bij de overheid en onderwijs wijken veel van elkaar af en binnen deze sectoren is er wederom een veelvoud aan mensen met verschillende achtergronden (hoog/laag opgeleid, werkervaring, studieachtergrond, leeftijd etc.). Om te voorkomen dat sommige sectoren achtergesteld worden, is ervoor gekozen om de generieke ontwikkeling te vergoeden.

### **Sociale premies en pensioenen**

Naast een vergoeding voor de loonontwikkeling bevat het referentiebegrip ook een component voor de ontwikkeling van de sociale werkgeverslasten en de incidentele loonontwikkeling. Vanwege het verplichtende karakter van sociale lasten is overwogen hiervoor een declaratiesysteem te hanteren, maar uiteindelijk is ervoor gekozen ook deze component te baseren op de ontwikkeling in de marktsector met uitzondering van de premie voor de werkloosheidswet. Doordat de samenstelling van het overheidspersoneel wezenlijk verschilt van de samenstelling van het personeel in de markt (e.g. relatief meer hoogopgeleiden), kan de werkelijke ontwikkeling van de sociale lasten afwijken van de markt. Dit zal per sector verschillend uitpakken (voordelig of nadelig) en is erg lastig te kwantificeren. De grootste mutaties in deze post komen dan ook door het wijzigen van generiek beleid: beslissingen van het kabinet ten aanzien van het wijzigen van de premies voor de sociale fondsen. Met name de verandering in WAO en zorgverzekering zijn ingrijpend voor de totale uitkomst.

Bij de sociale lastenontwikkeling in de markt (SLO) gaat het om de feitelijke werkgeverspremielasten voor de wettelijke sociale zekerheid en de werkgeverspremië voor de pensioenregeling. De SLO komt tot stand door de relatieve sociale-lastendruk (sociale lasten als percentage van brutoloon) in de markt in een zeker jaar af te trekken van de relatieve sociale lastendruk in de markt van het daaraan voorafgaande jaar. Zo wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel de sociale lasten in dat jaar procentueel zijn gestegen of gedaald.

Pensioenontwikkelingen in de markt maken onderdeel uit van de sociale lastenontwikkeling. Net als bij de andere sociale lasten wordt voor de pensioenontwikkeling een vergelijking gemaakt met het voorafgaande jaar om de mutatie inzichtelijk te maken.

De overheid is eigenrisicodragers voor de WW en draagt geen premie af aan het Algemeen Werkloosheidsfonds (AWf) en de sectorfondsen. Voor de overheidssectoren geldt dat de sociale lastenontwikkeling marktsector daarom gecorrigeerd moet worden voor de WW. Voor de overige sociale lasten, zoals de zorgverzekeringwet (Zvw) en de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), worden overheidswerkgevers hetzelfde behandeld als werkgevers in de markt. Het referentiebegrip hoeft dan ook alleen te worden aangepast voor de WW. Voor de G&G-sectoren kan de sociale lastenontwikkeling één op één worden vertaald naar de sectoren, omdat de werkgevers in de G&G sector wel premieplichtig zijn voor de WW. Als alternatief voor het AWf is het Uitvoeringsfonds voor de overheid (Ufo) in het leven geroepen waar overheidswerkgevers premie aan betalen opdat het UWV zijn uitvoeringskosten kan betalen. Ook worden vanuit het Ufo-fonds de WW-uitkeringen betaald en worden de werkelijke kosten belast bij de overheidswerkgever verantwoordelijk hiervoor. Dit gebeurt los van het referentiemodel. Redenen om bij de WW af te wijken van vergoeding markt, en dit niet te doen bij bijvoorbeeld de arbeidsongeschiktheidspremie waar ook een eigen risico voor bestaat, is de grote relatie van werkloosheid met de economische conjunctuur. De WW is gevoelig voor economische schokken: oplopende werkloosheid leidt tot hogere AWf-premie, terwijl werkloosheid bij de overheid over het algemeen weinig relatie kent met de conjunctuur. Er worden niet opeens meer ambtenaren ontslagen. Bij arbeidsongeschiktheid echter zijn er geen grote schokken te ontdekken die zich bij de markt wel en bij de overheid niet voordoen. Dit neemt niet weg dat sectoren kunnen verschillen qua sociale lasten zoals bijvoorbeeld meer eigenrisicodragerschap, de vergoeding daarvoor is echter gebaseerd op marktontwikkelingen.

Pensioenontwikkelingen in de markt verschillen van de overheid. Overheidswerkgevers zijn aangesloten bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). Het ABP-bestuur stelt op basis van de door sociale partners gemaakte afspraken in de pensioenregeling de jaarlijkse pensioenpremie(s) vast. Het betreft hierbij niet alleen de premie voor het Ouderdoms- en Nabestaandenpensioen (OP/NP-premie), maar ook

voor de Anw-compensatie, inkoop voorwaardelijk pensioen en ABP Arbeidsongeschiktheidspensioen. Deze premies zijn alleen voor de overheid en dus ongelijk aan de markt. Afspraken over pensioenpremie-ontwikkeling worden gemaakt in de pensioenkamer waar alle overheidswerkgevers evenals de vakbonden vertegenwoordigd zijn. Dit gebeurt dus niet op de decentrale cao-tafels.

**Tabel 1** | Overzicht relevante premie's

Premie	Bijzonderheden	Mutatie
Werknemersverzekering		
WAO		
WGF	Alleen G&G	
AWF	Alleen G&G	
Zorgverzekering		
Overig	Restpost	Verandert nauwelijks
Pensioen		
Doorbetaling salaris (DSO)		
Uitbetaling loon bij ziekte (WULBZ)		
WAO eigen risico		
Wachtgeld		Verandert nauwelijks
Overige WG lasten	Restpost	Verandert nauwelijks
Ufo-Premie	Alleen Overheid	Verandert nauwelijks

### Incidentele loonontwikkeling

De loonontwikkeling in de marktsector wijzigt niet alleen door fluctuaties in de contractloonstijging, maar heeft ook andere oorzaken. Veranderingen in de samenstelling van de werkgelegenheid, loondrift (e.g. extra periodieken, schalen en/of extra vergoedingen bovenop het basisloon door bijvoorbeeld een krappe arbeidsmarkt) en statistische correcties kunnen zowel positief of negatief de loonontwikkeling beïnvloeden. Dit wordt ook wel de incidentele loonontwikkeling genoemd. Om ook op dit vlak zoveel mogelijk aan te sluiten bij de markt, is er afgesproken bovenop de kabinetsbijdrage die overheidssectoren krijgen voor de contractloonmutatie, een bijdrage voor ILO beschikbaar te stellen. Deze ILO wordt bij regeerakkoord beleidsmatig vastgesteld, waarbij alle overheidssectoren hetzelfde budget voor de ILO krijgen toebedeeld. Er wordt hier dus niet rechtstreeks gerefereerd aan de markt. Omwille van verschillende beleidsmatige overwegingen wordt de ILO al vele jaren, na vaststelling op 0,3%, beleidsmatig gekort.

### Box 2: opzet incidentele loonontwikkeling

Ten tijde van de werkgroep referentiemodel in 1997 bestond er een verschil van inzicht over de incidentele loonontwikkeling en de arbeidsproductiviteitskorting. De ministeries van Financiën en Economische Zaken zochten ook op deze twee punten aansluiting bij de markt (invoeren van een arbeidsproductiviteitskorting en ook de ILO baseren op marktontwikkeling). De overige leden van de werkgroep vonden een marktconforme ILO niet representatief voor de collectieve sector en konden ook geen goede maatstaf vinden voor productiviteitsontwikkeling. De overheid wijkt op deze punten teveel af van de markt. Uiteindelijk is besloten arbeidsproductiviteit niet mee te nemen in het model en een vaststaand percentage te hanteren voor de ILO die per regeerakkoord wordt bepaald (vastgesteld op 0,75% in 1997 en vanaf 2004 op 0,3% per jaar). Sindsdien zijn er wel kortingen ingevoerd om zo aan te sluiten bij efficiency ontwikkelingen.

Zo zijn er de volgende passages te lezen:

*“Een nieuwe efficiencytaakstelling bij het Rijk levert een bijdrage aan de oplossing van de uitgavenproblematiek. Daarnaast worden de tranches 2006 en 2007 voor incidentele loonontwikkeling op nul gesteld.”*

(Miljoenennota 2005)

*“De komende jaren stromen relatief veel oudere werknemers bij de overheid uit. Daarom lijkt er steeds minder reden voor het uitkeren van een vergoeding voor incidentele loonontwikkeling. Oudere werknemers die hoog in hun salarisschalen zitten, worden dan immers vervangen door jongeren die lager ingeschaald zijn. Het kabinet heeft daarom besloten de bestaande budgetten voor incidentele loonontwikkeling in stand te houden, maar er minder extra bij te laten komen” (Miljoenennota 2008)*

Incidentele loonontwikkeling is dat deel van de ontwikkeling van het gemiddeld verdiende loon, dat niet voortkomt uit cao-wijzigingen. Het is het verschil tussen de ontwikkeling van de feitelijk verdiende lonen en de loonontwikkeling zoals overeengekomen in cao's en vergelijkbare collectieve regelingen. De incidentele loonontwikkeling wordt gesplitst in het structureffect (ook wel het demografisch-economisch effect genoemd) en overige effecten.

Het **structureffect** is het deel van de incidentele loonontwikkeling dat verklaard wordt door veranderingen in samenstelling van de werknemerspopulatie. Het betreft hier in algemene zin veranderingen in samenstelling van geslacht, leeftijd en dienstverband. Dit kan zich bij zowel de markt als bij de overheid voordoen en bij verschillende organisaties op verschillende momenten in verschillende vormen:

- **Geslacht:** Dit betreft loonverschillen tussen mannen en vrouwen voor een gelijkwaardige functie. Bijvoorbeeld: een organisatie met meer mannen kan een hogere loonontwikkeling kennen omdat gemiddeld gezien mannen meer loon krijgen dan vrouwen.<sup>7</sup>
- **Leeftijd:** Vergrijzing leidt in een organisatie dikwijls tot een relatief groter aandeel relatief dure arbeidskrachten. Wanneer een organisatie te maken heeft met inkrimping of uitbreiding zal dit eveneens leiden tot een verandering in de ILO.
- **Personeelssamenstelling:** Werknemers met een voltijd dienstverband verdienen een ander uurloon dan medewerkers met een deeltijdcontract. Het effect van dienstverband kan effect hebben doordat zich onder deeltijdwerknemers vaker meer laagopgeleide vrouwen bevinden.<sup>8</sup>
- **Opleidingsniveau:** Binnen veel sectoren is er een tendens dat als binnen een organisatie het aandeel hoogopgeleiden groeit, dit zorgt voor een positieve ILO aangezien deze vaak meer loon krijgen dan lager opgeleiden.
- **Prestatiebeloning:** Een extra periodiek voor een individuele werknemer heeft wel effect op de ILO van de werknemer, maar hoeft geen effect te hebben op de totale ILO van de organisatie. Indien namelijk elk jaar een extra periodiek aan een andere werknemer wordt toebedeeld verandert de ILO van de organisatie niet. Als de bonus slechts eenmalig wordt uitgekeerd, dan zal er in dat jaar sprake zijn van een positieve ILO voor de organisatie en het daaropvolgende jaar een even grote negatieve ILO.

<sup>7</sup> CBS (2014)

<sup>8</sup> CPB (2005)

De **overige effecten** zijn het deel van de incidentele loonontwikkeling dat niet verklaard wordt vanuit het structureffect.

- **Conjunctuureffect (loondrift):** Wanneer de arbeidsmarkt krappere wordt, wordt het voor werkgevers moeilijker werknemers te werven en te behouden. De concurrentie op de arbeidsmarkt wordt feller, waardoor werkgevers in tijden van krapte vaak noodzakelijk extra loon moeten bieden. Deze zogenaamde loondrift leidt tot een hogere loonontwikkeling dan op basis van cao-afspraken te verwachten viel. Afgeleide loondrift ontstaat wanneer werkgevers hun werknemers extra belonen met als doel de productiviteit te verhogen (denk aan prestatiebeloningen).
- **Statistische effecten:** zijn van invloed op de ILO wanneer er sprake is van bijvoorbeeld stelselwijzigingen, veranderingen in de verhouding gewerkte en betaalde dagen per jaar en veranderingen in ziekteverzuim. Zieke werknemers zitten wel in het arbeidsvolume, maar hun uitkeringen niet in de bruto loonsom. Een toename van het ziekteverzuim drukt daarom het incidentele loon.

Omdat de incidentele loonontwikkeling bestaat uit deels moeilijk te doorgronden elementen, is het een lastig begrip. Het is zinvol twee veel gehoorde misverstanden recht te zetten.

In de eerste plaats betreft incidentele loonontwikkeling de mutatie van de gemiddelde loonkosten en niet de mutatie van de totale loonkosten. Een uitbreiding van het personeelsbestand met een groep jonge medewerkers verhoogt bijvoorbeeld wél de totale loonkosten, maar leidt tot een lagere ILO. Deze lagere ILO komt voort uit het feit dat jongeren over het algemeen een lager salaris genieten dan de oudere zittende medewerkers. Hierdoor dalen de gemiddelde loonkosten terwijl de totale loonkosten stijgen.

In de tweede plaats heeft de ILO betrekking op de mutatie van de gemiddelde loonkosten en zegt het dus niets over het niveau van loonsommen. Zolang het verstrekken van een (eenmalige) jaarlijkse bonus, staand beleid is, heeft dit geen invloed op de ontwikkeling van het gemiddelde loon en leidt dit dus niet tot ILO. Ook wanneer de bonussen elk jaar aan andere werknemers worden uitgekeerd, is er geen ILO. In het geval van een structurele extra beloning, zoals bijvoorbeeld een extra periodiek, moet een onderscheid worden aangebracht tussen het effect op een vast personeelsbestand (de statische situatie) of een bewegend personeelsbestand (dynamische situatie). Op de korte termijn zal het personeelsbestand niet wijzigen en leidt een extra periodiek tot een verhoging van de gemiddelde loonsom en dus tot een hogere ILO. Op de langere termijn zullen (oudere) medewerkers met de extra periodiek uitstromen en worden vervangen door (jonge) medewerkers zonder de extra periodiek. In deze dynamische situatie mitigeert de instroom de ILO.

### **Beleidsmatige knop**

Een belangrijk aspect van het referentiemodel is de beleidsmatige afweging, ook wel ‘beleidsmatige knop’ genoemd. Hiermee kan het kabinet ‘draaien’ aan de uitkomst van het referentiemodel, om enerzijds middelen aan de kabinetsbijdrage toe te voegen (hogere tegemoetkoming) of anderzijds middelen af te halen (lagere tegemoetkoming). De beleidsmatige afweging vindt plaats bij de voorjaarsbesluitvorming in mei wanneer de begrotingsvoorstellen integraal afgewogen worden (op basis van de CEP-ramingen van het CPB).

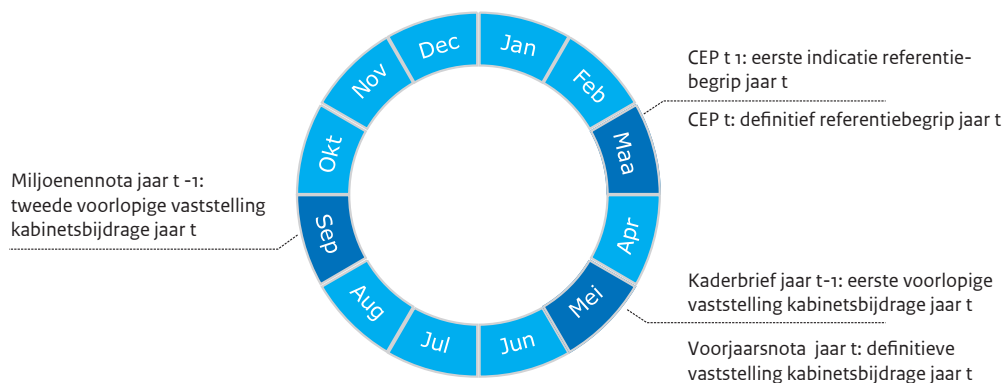
Er kunnen verschillende redenen voor het kabinet zijn om af te wijken van de marktuitsluiting die uit het model voortkomt. Voorbeelden om af te wijken zijn:

- Er kan sprake zijn van budgettaire problematiek (zowel bij kabinet als sectoren). Zowel algemeen (e.g. EMU norm) als specifiek (e.g. middelen vrijmaken voor specifiek beleid).
- Het kan dienen als voorbeeldfunctie voor loonmatiging/verhoging. Om de Nederlandse economie concurrerend te houden met het buitenland kan de overheid beogen de Nederlandse lonen te drukken/verhogen waarbij er een ‘signaal’ afgegeven wordt aan de markt.
- Er kan sprake zijn van arbeidsmarktproblematiek. Uiteindelijk is het doel van het referentiemodel om de overheid te positioneren als een aantrekkelijke werkgever. Indien blijkt dat er (grote) krapte heerst en er niet genoeg goed personeel aangetrokken wordt, kan de overheid besluiten de lonen te verruimen om meer mensen aan te trekken.
- Er kan sprake zijn van ongewenste koopkrachtontwikkeling. Mocht blijken dat de netto-lonen (te)veel afwijken van bruto lonen, door bijvoorbeeld een andere pensioenpremieontwikkeling, dan kan de overheid besluiten dit te corrigeren.

### Tijdspad (cyclus)

Het tijdspad van de kabinetsbijdrage volgt dat van de begrotingscyclus:

**Figuur 1** | *Cyclus referentiemodel.*



jaar t-1	Publicatie CEP raming CPB
	De eerste voorlopige technische vaststelling van de kabinetsbijdrage voor jaar t (Ruimtebrief) gebaseerd op de ramingen van de definitieve CEP (maart) in jaar t-1
jaar t-1	Publicatie kaderbrief (voorjaar)
	De eerste voorlopige vaststelling van de kabinetsbijdrage voor jaar t (Ruimtebrief) gebaseerd op de ramingen van de definitieve CEP (maart) in jaar t-1
jaar t-1	Publicatie Miljoenennota (najaar)
	De tweede voorlopige vaststelling van de kabinetsbijdrage voor jaar t (Mandaatbrief) gebaseerd op de ramingen van de definitieve MEV (september) in jaar t-1
jaar t	Publicatie Kaderbrief/Voorjaarsnota (voorjaar)
	De definitieve vaststelling van de kabinetsbijdrage voor jaar t (Ruimtebrief) gebaseerd op de ramingen van de definitieve CEP (maart) in jaar t

Feitelijk komt het er op neer dat bij elke raming van het CPB (4x per jaar, 1x per kwartaal) er een nieuwe indicatie gegeven kan worden van de technische uitkomst van het referentiebegrip. Dit begint in maart bij de CEP raming wanneer de ruimte van het lopende jaar t wordt vastgesteld en een eerste indicatie gegeven wordt voor de ruimte van jaar t+1. Gedurende het jaar wordt deze steeds zekerder totdat de ruimte wederom op basis van de CEP raming vastgesteld wordt. In de voorjaarsbesluitvorming maakt het kabinet de beleidsmatige (integrale) afweging om deze uitkomst al dan niet aan te passen. Ook kan het kabinet besluiten de ruimte eerder vast te zetten. Als laatste kan er nog een wijziging optreden in augustus door mogelijke besluitvorming van het kabinet voor de sociale premies in het lopende jaar waardoor de sociale lastenontwikkeling vergoeding bijgesteld moet worden.

### 1.3 Conclusie systematiek referentiemodel

Het referentiemodel is een beslismodel voor het vaststellen van de kabinetsbijdrage voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in een groot deel van de collectieve sector en bestaat uit een objectief technisch deel (het referentiebegrip) en een beleidsmatig deel (de politieke afweging).

Het technische deel bestaat uit de contractloonstijging (CLS), de sociale lastenontwikkeling (SLO) inclusief pensioenen en de incidentele loonontwikkeling (ILO). De uitkomst van het technische gedeelte is door de koppeling aan objectieve meetbare en vooraf afgesproken indicatoren voor loon(kosten) exogeen (niet beïnvloedbaar). Het houdt zowel gelijke tred met de loonontwikkeling in de markt als met de kostenontwikkeling als gevolg van veranderingen in sociale premies. Daarnaast voorziet het in mutaties in samenstelling van het personeel en loondrift door middel van een vergoeding voor incidentele loonontwikkeling.

Beleidsmatig is het model een andere vorm toegedaan. Deze lijkt primair budgettair van aard. Het kabinet houdt de uiteindelijke beslissing over de besteding van de middelen en bepaalt dus hoe geraamde ruimte van het kabinet besteed gaat worden. Er kunnen verschillende redenen voor het kabinet zijn om af te wijken van de referentie-uitkomst.

De systematiek van het referentiemodel is objectief en transparant. Dat draagt bij aan de voorspelbaarheid ervan. Het referentiemodel bezit de volgende eigenschappen:

- Het model is simpel, objectief en transparant.
- Het model neemt de markt als uitgangspunt: we 'vissen in dezelfde arbeidsmarkt vijver'.
- Overheid krijgt in principe de ruimte om te onderhandelen over lonen vergelijkbaar met de ontwikkeling van de lonen in de markt.
- Er bestaan prikkels om de loonkosten te beheersen, zowel het contractloon als premieontwikkeling(en).
- Het model houdt rekening met mogelijke incidentele loonontwikkeling.
- Het kabinet kan de technische uitkomst van het model beleidsmatig bijstellen.

## 2 De werking van het model

### 2.1 Inleiding ontwikkeling markt en overheid

Het referentiemodel heeft tot doel de overheidssectoren een loonontwikkeling te bieden die gelijke tred houdt met de markt. Dit omdat uit meerdere onderzoeken blijkt dat de overheid in dezelfde arbeidsmarkt vijver vist als de markt<sup>9</sup>. Mensen zijn in principe mobiel tussen beide sectoren en gaan daar werken waar zij de aantrekkelijkste baan vinden. Dit hangt af van de persoonlijke voorkeuren van werknemers die naast loon ook andere aspecten zoals secundaire arbeidsvoorwaarden en intrinsieke motivatie meewegen. Door de loonontwikkeling van ambtenaren te beperken kan het kabinet trachten een signaal naar andere werkgevers af te geven om ook over te gaan tot loonmatiging. Uit onderzoek van CPB<sup>10</sup> blijkt dat overheidslonen eigenlijk altijd de markt volgen en dat dit andersom niet het geval is. In feite kan het kabinet de lonen in de markt niet beïnvloeden zonder wettelijke instrumenten zoals premieverhogingen/verlagingen in te zetten. Interessant is tevens dat het CPB concludeert dat overheidslonen wel tijdelijk kunnen afwijken van de lonen in de marktsector maar dat dit na drie tot vier jaar, afhankelijk van de periode van afwijking, weer ingelopen is. Overheidslonen passen zich (afhankelijk van de conjunctuur), aan de lonen van de markt aan.

#### **Veranderingen in het model sinds 1997**

Sinds de instelling van het model zijn over tijd enkele beperkte aanpassingen doorgevoerd, met name veroorzaakt door afgeschafte maatregelen. De drie belangrijkste zijn:

1. Arbeidsduurverkorting: wanneer in de marktsector arbeidsduurverkorting (ADV) optreedt, leidt dit tot een loonverbetering (minder werken voor evenveel geld) die niet zichtbaar is in de contractloonstijging. Dit wordt vertaald naar de loonkosten in het model waar rekening wordt gehouden met 100% vervanging. Arbeidsduurverkorting heeft zich al een poos niet meer voorgedaan.
2. Pseudo-premie WW: dit betreft een premie die geheven werd ten hoogste van de werknemerspremie Awf (algemeen werkloosheidsfonds). Doordat de overheid eigen risico drager is en dus geen Awf betaalt zouden werknemers een hoger netto loon overhouden in de tijd dat medewerkers in de markt bij droegen aan de Awf. Om hiervoor te compenseren is er een tijd lang pseudo-premie WW geheven. Nu dit al geruime tijd op nul staat (sinds 2009) is deze post niet meer nodig.
3. Ufo-kinderopvangpremie: in de marktsector werd de werkgeverspremie voor de kinderopvangkosten geheven als opslag van de Sfn-premie (premie van de sectorfondsen). Als eigen risicodragers voor de WW hoefde de overheid deze premie niet te betalen en werden de kinderopvangkosten verrekend via een opslag op de UFO premie. Toen de premie in de markt later geheven werd als opslag op de Aof-premie in plaats van Awf werd de Ufo-kinderopvangpremie niet meer gebruikt omdat overheids-werkgevers ook Aof-premie betalen.

<sup>9</sup> CPB (2014b) 9

<sup>10</sup> CPB (2014b)

## 2.2 Onderdelen van het model

Het referentiemodel heeft als doel *de loon(kosten)ontwikkeling in de markt als uitgangspunt te nemen en daarbij zoveel mogelijk alle loonkostenbepalende componenten te herbergen.*<sup>11</sup> Dat roept de vraag op in welke mate het referentiemodel refereert aan de marktontwikkelingen.

### Contractloon

De door het CPB geraamde contractloonontwikkeling is sinds 1997 elk jaar als uitgangspunt genomen. In maart wordt ieder jaar de contractloonontwikkeling voor het lopende jaar bepaald. De uitkomst wordt toegepast voor de overheidswerkgevers alvorens er een beleidsmatige afweging plaatsvindt. In hoeverre het contractloon een objectieve afspiegeling is van de markt is in het verleden in twijfel getrokken. Zo geeft de Raad voor het overheidspersoneelsbeleid (ROP)<sup>12</sup> aan in haar advies uit 2006 dat:

*“Het referentiemodel geeft dus aanleiding tot incidentele én structureel beloningsverschillen tussen markt en overheid, en is naar het oordeel van de Raad toe aan bijstelling. Het is van belang dat het kabinet alle vormen van beloning in de marktsector meeweegt bij het berekenen van de arbeidsvoorwaardenruimte voor de collectieve sector. Werkgevers in de overheids- en onderwijssector kunnen de daarmee ontstane ruimte benutten voor maatwerk in verbeteringen van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden die noodzakelijk zijn om het nodige nieuwe personeel te werven en een evenwichtige opbouw van het personeelsbestand te behouden.”<sup>13</sup>*

De ROP trekt deze conclusie op basis van drie aspecten:

- Het model zou structureel beloningscomponenten buiten beschouwing laten die in de markt van belang zijn (bonussen, winstdeling);
- De overheid kent een andere samenstelling van personeel. Het significant grotere aandeel hoogopgeleiden geeft een scheve verhouding vanwege de sterkere stijging van de contractlonen van deze groep in de markt;
- De overheid kan (delen van) het model buiten werking stellen door middel van een beleidsmatige afwijking.

Hier heeft de ROP enkele belangrijke kernpunten benoemd. Bij a) kan tevens in ogenschouw genomen worden dat marktpartijen de mogelijkheid hebben om in geval van nood bijstortingen te plegen in hun pensioenfondsen. Dit is niet direct zichtbaar in de contractloonstijging en wordt dus niet doorvertaald naar overheidswerkgevers. Voor wat betreft b), meerdere studies van onder andere de Stichting Economisch Onderzoek<sup>14</sup> wijzen uit dat de **loonontwikkeling** van hoger opgeleiden bij de overheid achterblijft vergeleken bij die van de markt. Zo zouden tussen 1996-2005 de lonen voor hoogopgeleiden in de marktsector gestegen zijn met 58% vis a vis 39% bij de overheid<sup>15</sup>. De loonontwikkeling van hoger opgeleide werknemers bij de overheid is zo'n 20 procentpunten achtergebleven bij de loonontwikkeling van vergelijkbare werknemers in vergelijkbare functies in de marktsector in deze periode. Voor lager opgeleiden was er een gunstigere ontwikkeling bij de overheid (38% bij de overheid ten opzichte van 34% in de markt voor vergelijkbare functies). Dit zegt echter niks over de loonniveaus, hier zijn de verschillen in bruto uurloon relatief kleiner.

<sup>11</sup> Zie hoofdstuk 1.

<sup>12</sup> De Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) is het centrale overlegplatform van de gezamenlijke sector-werkgevers en werknemers bij de overheid. Zo voert de Raad overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en adviseert hij het kabinet en de Tweede Kamer.

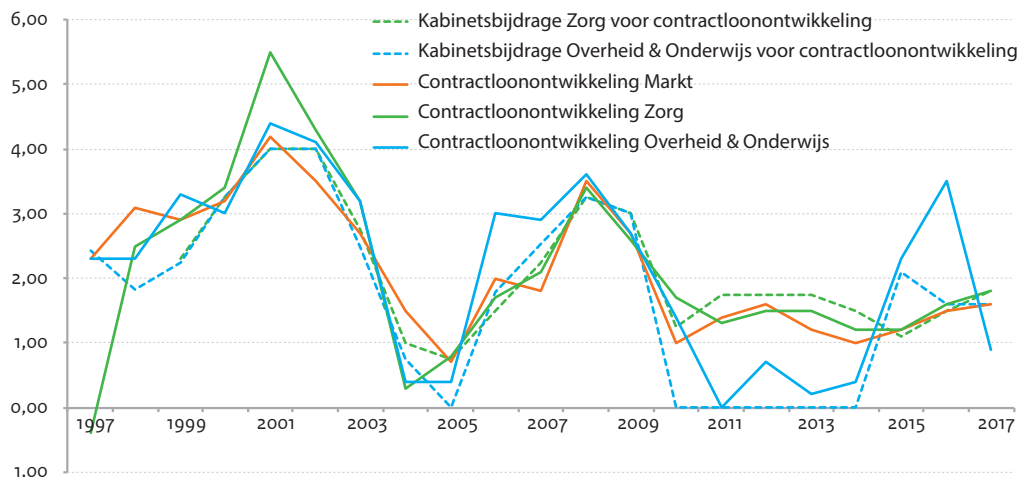
<sup>13</sup> ROP (2006)

<sup>14</sup> SEO (2005), SEO (2010), SEO (2013)

<sup>15</sup> SEO (2010)



**Grafiek 1** | Contractloonontwikkeling markt en vergoeding overheid



Bron: Ruimtebrieven BZK op basis van ramingen CPB markt en overheid, bewerking door auteurs

In bovenstaande grafiek is de kabinetsbijdrage voor de contractloonontwikkeling voor overheid & onderwijs en zorg (waarbij bij de laatste geen beleidsmatige afweging plaats vindt) afgezet tegen de feitelijke contractloonontwikkeling binnen overheid & onderwijs, markt en zorg. Uit de grafiek blijkt dat in de meeste jaren waarin de kabinetsbijdrage voor contractloonontwikkeling in de sector overheid & onderwijs beleidsmatig is gekort (o.a. 1998, 2004, 2011-2014) de contractloonontwikkeling voor overheid & onderwijs achter bleef bij de contractloonontwikkeling in de markt en zorg. In de daaropvolgende jaren vond echter steeds een inhaaleffect plaats; soms ook samenhangend met een beleidsmatige plus in de kabinetsbijdrage. Over de langere termijn is de gemiddelde contractloonontwikkeling in de sectoren overheid & onderwijs, markt en zorg grosso modo gelijk.

Ook is gekeken in hoeverre de ramingen van het CPB, die gebruikt worden in het referentiemodel, afwijken van de realisatiecijfers twee jaar later. Dit is gebaseerd op de cijfers van CBS + 2 jaar, verwerkt door het CPB, ten opzichte van jaar t, zodat de cijfers definitief zijn over de contractloonontwikkeling van dat jaar. Deze afwijking blijkt nihil te zijn en juist positief af te wijken.

**Grafiek 2** | Contractloonontwikkeling vergoeding raming jaar t in jaar t en raming jaar t in jaar t+2



Bron: Ruimtebrieven BZK op basis van ramingen CPB markt en overheid, bewerking door auteurs

Het CPB biedt geen mogelijkheid om de mutaties in secundaire arbeidsvoorwaarden te kwantificeren. Denk hierbij aan lease regelingen, voordelige pensioenafspraken, bonussen etc. Het is dan ook onmogelijk om dergelijke mutaties mee te nemen in het referentiemodel zonder deze nodeloos complex te maken gezien de hoeveelheid verschillende cao's en afspraken die hier gemaakt worden. Daarnaast maakt het ook uit welke arbeidsvoorwaarden wel en welke niet meegenomen mogen worden voor welke sector. Immers een vergoeding voor lease auto gebruik is lastiger te kwantificeren in een sector waar men met de trein reist en deze bedragen niet overeen hoeven te komen.

Daarnaast kan de vraag gesteld worden hoe representatief contractloon nog is. Door toenemende flexibilisering worden cao's minder relevant - immers een grote groep werknemers valt buiten het cao veld door verzelfstandiging. Dit betekent dat de geraamde contractloonstijging alleen een afspiegeling geeft van de werknemers in de markt. Op dit moment zijn er naar schatting 1,4 miljoen ZZP'ers waarvan 812.000 het hoofdinkomen uit ZZP schap ontvangen. Tevens is een groot deel van de ZZP'ers, ca. 1/3 hoogopgeleid<sup>16</sup>.

Hoewel een groot deel hiervan niet meer onder een cao valt, is de groep die het meest relevant is, de voormalig werknemer, zowel qua opleidingsniveau als qua sector verspreid. Dit geeft een dempend effect en betekent dat er niet 'opeens' een grote groep hoogopgeleiden buiten het model valt qua loonontwikkeling. De impact lijkt mee te vallen.

Door enerzijds kortingen en plussen in de beleidsmatige sfeer en anderzijds (vooral de laatste jaren) ingrijpende veranderingen in pensioenpremies, wordt het contractloon 'opgegeten' of weggegeven vinden geïnterviewde werkgevers. Een aantal geïnterviewde experts brengt hier tegenin dat over lange termijn de loonontwikkeling van de markt en overheid met elkaar in de pas lopen. Daarnaast wordt in de interviews aangegeven dat ook secundaire arbeidsvoorwaarden moeten worden betaald uit het primaire loon en de ontwikkeling van de markt hierin niet meeloopt in de kabinetsbijdrage. Dit geldt ook voor de pensioenontwikkeling. Wanneer marktpartijen besluiten bij te storten in het pensioenfonds in plaats van de premie te verhogen, vindt er geen vergoeding via het referentiemodel plaats. Aan de andere kant, mocht de positie op de arbeidsmarkt versterkt dienen te worden, dan is aanpassing van het loongebouw mogelijk effectiever dan enkele procenten loonstijging.

### **Sociale premies en pensioenen**

Er is betrekkelijk weinig discussie over het volgen van de sociale premies op basis van de markt. Immers als de premie stijgt wordt dit vergoed, daalt deze dan is er een korting. Omdat de sectoren qua samenstelling van elkaar afwijken, is er geen objectieve maatstaf om een uniforme verdeling te hanteren. Dit wordt tevens bemoeilijkt doordat sectoren over de jaren heen door nieuwe in- en uitstroom ook afwijken. Door de markt te volgen wordt discussie hierover voorkomen. Ook betekent dit dat sectoren, afgezien van de WW, zelf kunnen besluiten eigenrisicodrager te worden of niet.

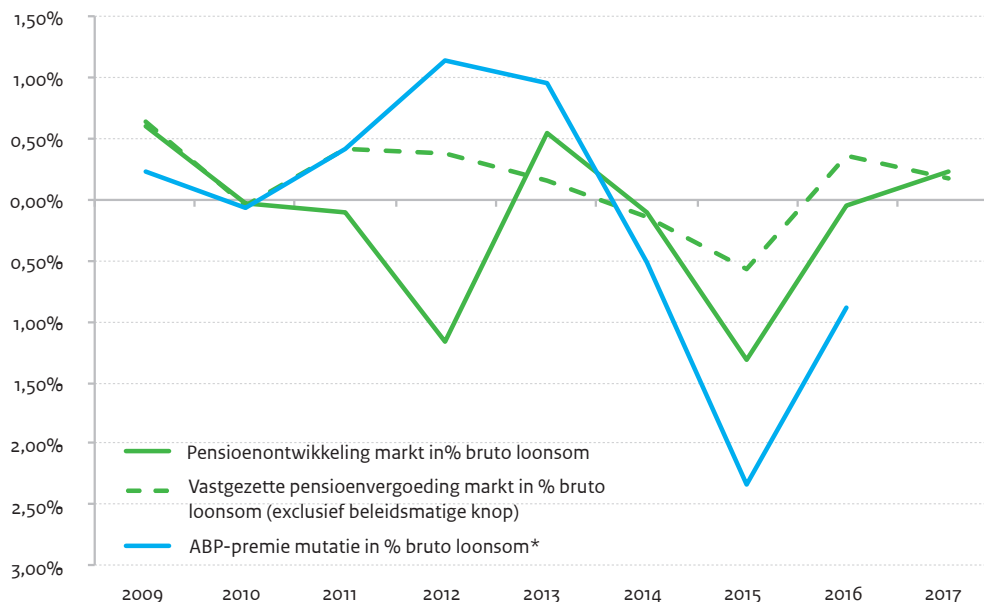
Dit is echter niet van toepassing op de pensioenpremieontwikkeling. Het uitgangspunt is dat ABP (welke feitelijk de pensioenpremie vaststelt) gelijke resultaten als de markt behaalt en dat als de pensioenfondsen in de markt de premie verhogen ABP dit ook doet (of omgekeerd). Dit blijkt echter in de praktijk door vaak politieke afwegingen af te wijken. Zo valt te lezen in de Miljoenennota 2015<sup>17</sup> *'bij de pensioenen voor ambtenaren die onder het ABP vallen, zet het kabinet in op stabiele premies om een belasting op de arbeidsvoorwaardenruimte en negatieve koopkrachteffecten voor ambtenaren te voorkomen'*. Dit blijkt ook uit de grafiek.

---

<sup>16</sup> IBO (2015)

<sup>17</sup> Miljoenennota (2015)

Grafiek 3 | pensioenontwikkeling markt en ABP 2009-2016



Bron: CPB ramingen, bewerking door auteurs

\* Hierbij is ervan uitgegaan dat 1% ABP premie stijging resulteert in 0,4% minder loonruimte

In de grafiek is de pensioenpremie ontwikkeling van de laatste jaren, de crisisjaren, weergegeven. Duidelijk te zien dat de ABP premiemutatie afwijkt van zowel de pensioenontwikkeling in de markt als de pensioenvergoeding in de markt (de pensioenpremie markt relatief ten opzichte van de bruto loonsom) welke de basis vormt voor de kabinetsvergoeding. Hieruit blijkt dat overheidswerkgevers in 2011-2014 een nadeel ondervonden doordat de ABP premiemutatie hoger lag dan de vergoeding, en in 2014-2016 een voordeel ondervonden doordat de premiemutatie lager lag dan de vergoeding die hiervoor ontvangen werd (o.b.v. de pensioenpremie markt). Dit kan soms tot ruim een procent loonsom verschil uitmaken, wat in tijden met cao's van 2-3% een aardige impact heeft. Voor toekomstige jaren wordt verwacht dat de ABP-premie stijgt.

Dit zorgt dan ook voor relatief grote onzekerheid, omdat het lastig is op voorhand de premiemutatie en vergoeding voor pensioen in te schatten. Dit geldt overigens niet voor de komende jaren. Hier is een premiestijging pad voor afgesproken. De onzekerheid zit hem dan vooral in de vergoeding vanuit het referentiemodel en mogelijk gebruik van de beleidsmatige knop van het kabinet. Over het algemeen is de premie van pensioenfondsen ook vooral conjunctureel (rente) gevoelig. Een rente verandering heeft grote invloed op de dekkingsgraad van pensioenfondsen waarbij het afhangt van het individuele pensioenfonds en haar beleggingsmix in hoeverre premies kunnen stijgen of dalen. Hierdoor kan de uitkomst van het referentiemodel significant afwijken van een normale, constante, ontwikkeling waarbij de vergoeding vanuit het referentiemodel voor pensioen gelijk is aan de daadwerkelijke pensioenpremiestijging.

### Incidentele loonontwikkeling

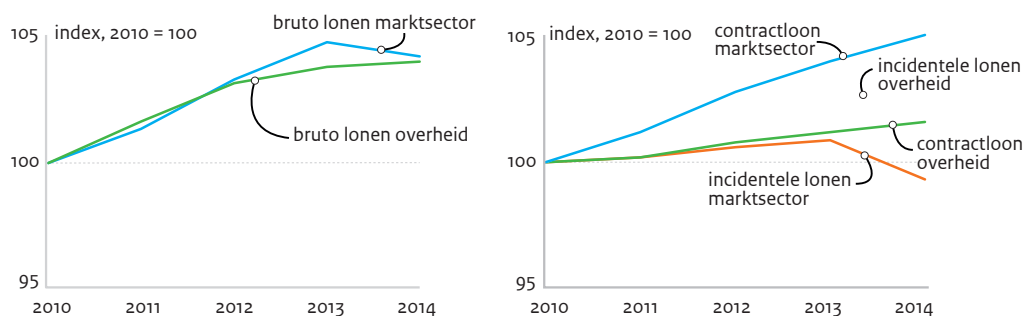
De ILO is zeer lastig te ramen, omdat deels de markt en deels de structuur van de overheid moet worden meegenomen. Doordat de ILO onder andere bestaat uit structureffecten (geslacht, leeftijd, personeels-samenstelling en opleidingsniveau) zou de vergoeding hiervoor moeten afhangen van de specifieke structuur binnen de overheid. Tegelijkertijd zou er voor wat betreft het conjunctuureffect wel aansluiting kunnen worden gezocht bij de markt. Hierdoor kan er niet simpelweg het verschil tussen loonontwikkeling en contractloonontwikkeling worden genomen. Op dit moment is de ILO beleidsmatig op 0,3% gezet. Het is echter de vraag in hoeverre dit realistisch is. De verwachting is<sup>18</sup> dat de ILO jaarlijks grote verschillen tussen de verschillende sectoren laat zien.

<sup>18</sup> SEOR (2008)

Bovenstaande heeft er onder andere voor gezorgd dat de ILO sinds de start van het referentiemodel bijna elk jaar op 0 gesteld is (zie figuur op de volgende pagina). Opvallend is dat deze kortingen nooit veel problemen lijken op te leveren. Het korten van de ILO doet echter geen recht aan het volgen van de markt. Als er daadwerkelijk sprake is van ILO, dan zou deze ook uitgekeerd moeten worden. Anderzijds kan er ook worden gestuurd op het niet uitkeren van de ILO door de overheid te prikkelen om processen efficiënter te doen. Het prikkelen van de overheid door het niet uitkeren van de ILO is wat betreft sommige structureffecten ook niet onlogisch. Zo is sector Rijk met een gemiddelde leeftijd rond de 48<sup>19</sup> vergrijsd. Verjonging zou leiden tot een lagere ILO.

Opvallend is dat de incidentele loonontwikkeling in de periode 2011-2014 ervoor heeft gezorgd dat de lonen van de overheid niet bij de markt zijn achtergebleven (zie hieronder grafiek 4 van het CPB<sup>20</sup>). Dit terwijl de vergoeding voor de incidentele loonontwikkeling gedurende deze periode gekort is. Dit betekent dat sectoren wel middelen vinden om de ILO uit te keren.

**Grafiek 4 | Incidentele loonontwikkeling en contractlonen**



Bron: CPB, 2016 (op basis van cijfers CBS)

Tot slot is de ILO door de structureffecten erg organisatiespecifiek. Zo kende politie, onderwijs en rechterlijke macht jarenlang positieve en negatieve uitschieters die onderling erg verschilden. Doordat de ILO deels wordt veroorzaakt door het personeelsbestand binnen een organisatie, doet één generieke ILO voor alle sectoren hier geen recht aan. Het is praktisch bijna onmogelijk om op lange termijn te ontdekken of sectoren ten opzichte van elkaar uit de pas lopen.

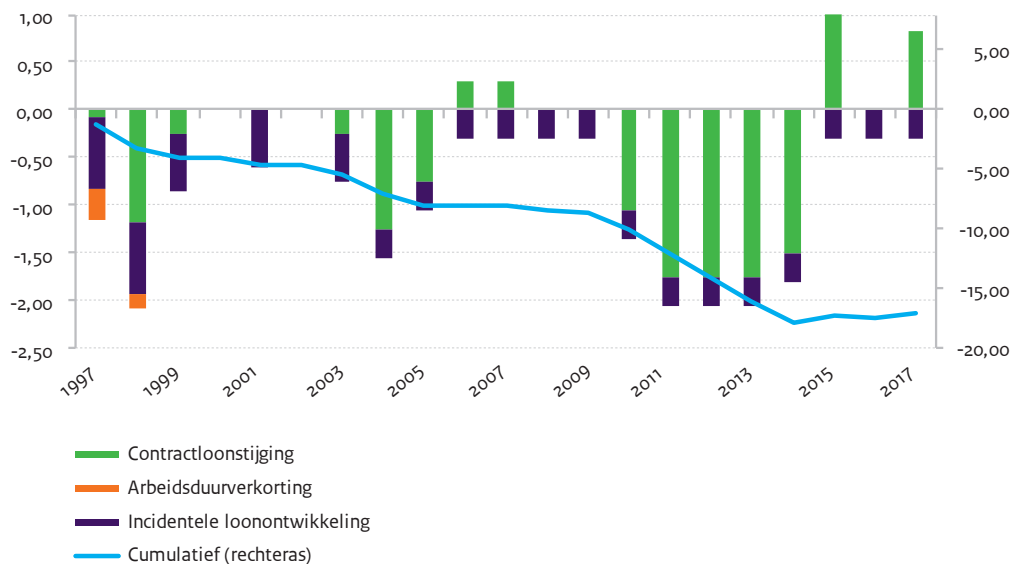
### Beleidsmatige knop

De beleidsmatige knop is een makkelijk te gebruiken instrument waarmee relatief simpel besloten kan worden tot bezuiniging of compensatie. Aangezien de totale grondslag van het referentiemodel om en nabij de 40 miljard euro betreft (exclusief indirecte effecten via het accres van het gemeente- en provinciefonds), heeft een beleidsmatige afweging een groot effect. Een korting van 1% levert' grofweg 400 miljoen euro structureel op en een compensatie van 1% kost 400 miljoen structureel. In figuur 2 komt naar voren dat de knop veelvuldig is toegepast in het verleden. Dit heeft geresulteerd in een nullijn gedurende de crisis en plussen in de afgelopen jaren.

<sup>19</sup> BZK (2017)

<sup>20</sup> CPB (2016)

**Figuur 2 | Beleidsmatige afwegingen in het referentiemodel**



Bron: Ruimtebrieven BZK, bewerkt door auteurs.

Cumulatief telt de korting op tot om en nabij 17% in 2017 en is deze positief beïnvloed door extra compensatie in 2015 (wegens moeilijkheden omtrent sluiten cao) en 2017 (compensatie stijgende pensioenpremie)<sup>21</sup>. Tot 2015 bedroeg de totale korting nog ca. 18%. In totaliteit, uitgaande van een loonsom van in totaal 40 miljard, heeft het gebruik van de knop op papier 6,8 miljard euro opgeleverd. De grootste besparing op de kabinetsbijdrage werd gerealiseerd tijdens de nullijn van 2010-2014. Voor die tijd vonden er ad-hoc kortingen plaats. Tevens is de incidentele loonontwikkeling stelselmatig gekort vanaf de start, met dien verstande dat deze naast gekort ook gedaald is van 0,75% in 1997, naar 0,60% in 2001 tot het uiteindelijk 0,30% is geworden in 2004. Over tijd is er ca. 7,4% aan ILO ingehouden en 9,15% aan contractloonsstijging. Al is onduidelijk wat de daadwerkelijke ILO ontwikkeling in deze periode was. Het restant van 0,45% komt vanuit een inhouding door arbeidsduurverkorting in de markt.

In de praktijk zijn er twee momenten van beleidsmatige afwegingen:

1. Bij regeerakkoord: hier wordt de begroting gemaakt voor de komende vier jaar en tevens de ILO vastgesteld. Mogelijke nullijnen en kortingen op de ILO kunnen hier al worden vastgelegd.
2. Bij vaststelling de kabinetsbijdrage: na de technische (markt) uitkomst maakt het kabinet alsnog een beleidsmatige afweging ten aanzien van de voorjaarsbesluitvorming.

De kabinetsbijdrage die het kabinet na de beleidsmatige afweging vaststelt, wordt in principe loonsom-evenredig verdeeld over de sectoren, tenzij daarvan wordt afgeweken door arbeidsmarkt knelpunten. In alle gevallen van een afwijking binnen de collectieve sector moet worden bezien in hoeverre de criteria objectief gemeten kunnen worden. De afweging binnen de collectieve sector heeft sinds 1997 nog niet plaatsgevonden. Wel is er, los van het referentiemodel, extra geld gegaan naar onderwijs. De zogeheten 'van Rijn gelden', vernoemd naar de commissie van Rijn van toenmalig Directeur-generaal 'Management en Personeelsbeleid' Martin van Rijn (Binnenlandse Zaken). Dit waren wel specifieke middelen met een concreet doel, zoals afschaffen bapo (ouderenregeling). Naar aanleiding van onderzoek naar ziekteverzuim bij politie, zorg en onderwijs en moeite met werven is een bedrag vrijgemaakt van structureel 650 miljoen euro specifiek voor het onderwijs. Dit is echter niet ten koste gegaan van andere sectoren<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> In 2006 en 2007 is naar aanleiding van gemaakte cao-afspraken tijdens een nullijn van 2004-2005 besloten extra compensatie ter waarde van 0,29% in 2006 en 0,29% in 2007 beschikbaar te stellen.

<sup>22</sup> OCW (2002), Borstlap (2015)

Werkgevers ervaren de beleidsmatige knop als zeer lastig. Doordat er soms wordt geplust en vaak wordt gekort, weten sectoren niet goed waar ze aan toe zijn, en rammen zij conservatief. Ook omdat mogelijke plussen publiekelijk worden 'weggegeven'<sup>23</sup> of ingezet worden voor acute problematiek (lopende cao-afspraken, pensioenpremie stijging). Verder spreken sectoren primair cao's voor één jaar af waardoor benodigde hervormingen niet aan bod komen. Meerjarig is er immers meer te vergeven qua loonruimte en geldt er een langere overgangstermijn. Wanneer er meer zekerheid is kan er op dit gebied tot betere afspraken worden gekomen. Het grootste probleem voor de sectoren is echter dat er vaak gekort wordt op de loonruimte. Aan de andere kant is de knop een belangrijk aspect van de voorjaarsbesluitvorming, omdat dit één van de weinige instrumenten is voor het kabinet om op korte termijn een budgettair effect te realiseren.

### Tijdspad (cyclus)

In de huidige systematiek wordt de referentievergoeding voor het lopende jaar vastgesteld op basis van cijfers die in maart worden gepubliceerd (CEP-raming). Uitzonderingen daargelaten (e.g. ruimte 2016 en ruimte 2017 zijn in jaar t-1 vastgesteld). In het referentiemodel wordt geen rekening gehouden met het tijdspad van de cao-onderhandelingen. Cao-onderhandelingen vinden normaliter voor die tijd plaats (immers voor het jaar waarvoor de afspraken gemaakt worden) waardoor werkgevers genooddaakt zijn te onderhandelen op basis van ramingen, die in het voorgaande jaar zijn gepubliceerd. Werkgevers zullen er bij het afsluiten van een cao rekening mee moeten houden dat de voorlopige kabinetsbijdrage kan afwijken van de uiteindelijke bijdrage. Deze afwijking kan positief of negatief uitpakken voor werkgevers. Het risico is hierbij voor rekening van de werkgevers.

Uit de interviews blijkt dat de momenten van cao-onderhandelingen per sector per jaar verschillen. Het arbeidsvoorwaardenoverleg in de diverse delen van de collectieve sector kent vaak een ander tijdsverloop dan de begrotingscyclus. Het komt zowel bij de overheidssectoren als in de G&G-sector regelmatig voor dat ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg een mandaat nodig is terwijl de kabinetsbijdrage nog niet definitief is vastgesteld. Bij het afsluiten van meerjarige cao's is dit zelfs onvermijdelijk omdat de ruimte voor één jaar wordt vastgesteld en ramingen voor het jaar erop (en verder) steeds onzekerder zijn. Dit kan knellen of zorgt voor het hanteren van marges.

#### Box 3: Besluitvorming ABP-premies

Het besluit over de pensioenpremies voor jaar t wordt in beginsel in november van het voorafgaande jaar door het ABP-bestuur genomen. In de afgelopen jaren is daar in bepaalde gevallen (deels) van afgeweken. Bijvoorbeeld wanneer sociale partners op dat moment nog in overleg waren over de inhoud van pensioenregeling. Ook is het voorgekomen dat pas in het voorjaar van jaar t een besluit kon worden genomen over de eventuele noodzaak en hoogte van een herstelopslag, aangezien daarvoor in de regel de stand van de dekkingsgraad per ultimo voorafgaand jaar wordt gebruikt.

### Onzekerheid door ramingen

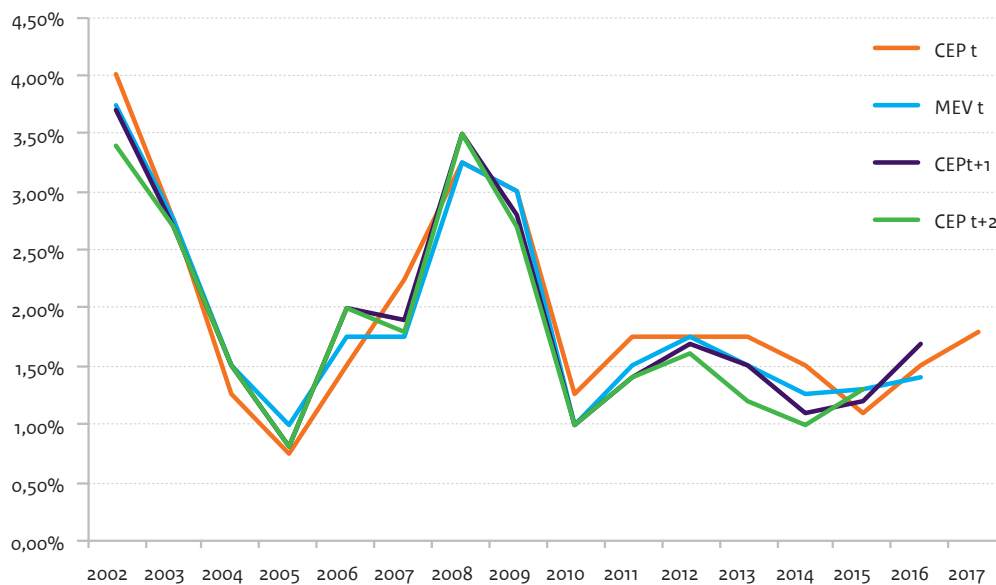
Een voorbeeld van onzekerheid door ramingen zijn de volatiele ramingen van de referentievergoeding in 2015. Na een aantal jaren van nullijn hebben de onderwijssectoren in het najaar van 2014 cao's afgesloten op basis van de toen geraamde referentievergoeding (1,5% CLS, -0,5% SLO dus per saldo 1,0%). De vergoeding bleek uiteindelijk fors lager uit te vallen (0,44% in totaal). Dit veroorzaakte in 2015 dekkingsproblemen voor de onderwijssectoren omdat in lopende cao's uitgegaan was van een hogere bijdrage. Dit resulteerde overigens uiteindelijk in een 'loonakkoord' inclusief extra bijdrage van het kabinet. Een ander voorbeeld is de verwachte pensioenpremie in 2017, die in het najaar van 2016 flink opwaarts is bijgesteld. Het kabinet heeft besloten om een deel hiervan te compenseren zodat voor de overheidswerkgevers ongeveer 1% loonruimte te vergeven is in 2017. Verschillen tussen de ramingen en de definitieve referentievergoeding doen zich overigens ieder jaar voor, ook als de nullijnen buiten beschouwing worden gelaten. Wel is gebleken dat de verschillen in 2015 relatief groot waren, zowel door (ramings-)technische als economische oorzaken.

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld de grote media aandacht voor het in 2015 gesloten loonruimte akkoord en de berichtgeving hieromtrent.

Hoe dichterbij lopend jaar t, hoe zuiverder de raming van het CPB. Hier zit nogal eens variatie in (zie grafiek 5). Dit betekent ook dat wanneer sectoren onderhandelen de afwijking van de gebruikte ramingen onvermijdelijk en inherent is aan het model. Daarom is in 1997 ook besloten tot vaststelling van de ruimte in maart van jaar t. Dit was namelijk het meest zuivere ramingsmoment.

In recentere loonruimtebrieven is behalve de vaststelling van jaar t ook alvast een doorkijk gegeven naar de referentiewaarden in jaar t+1. Deze raming voor jaar t+1 is gebaseerd op de op dat moment meest actuele ramingen van het CPB.

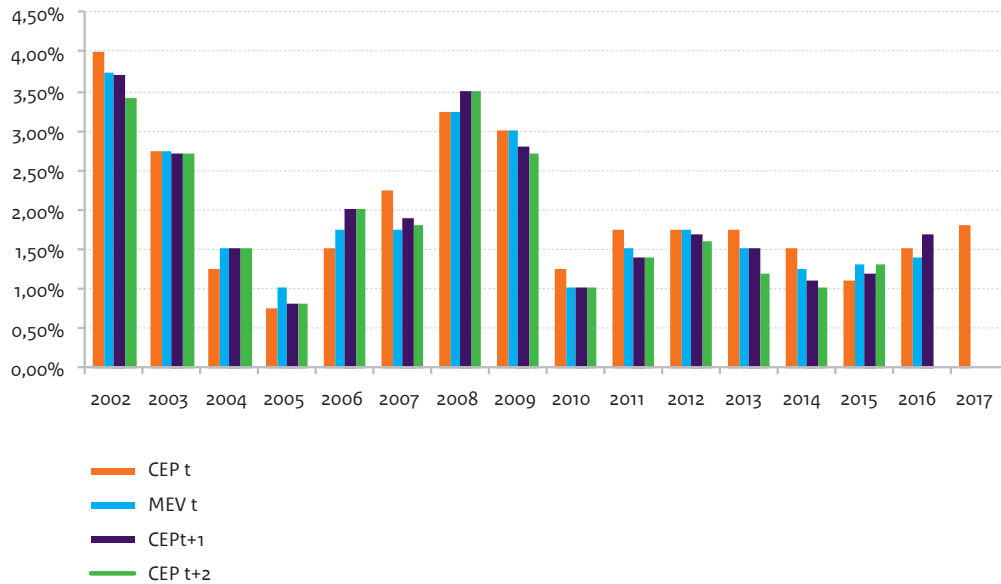
**Grafiek 5** | Contractloonsstijging raming op basis van meerdere ramingen



Bron: Ramingen CPB, bewerkt door auteurs

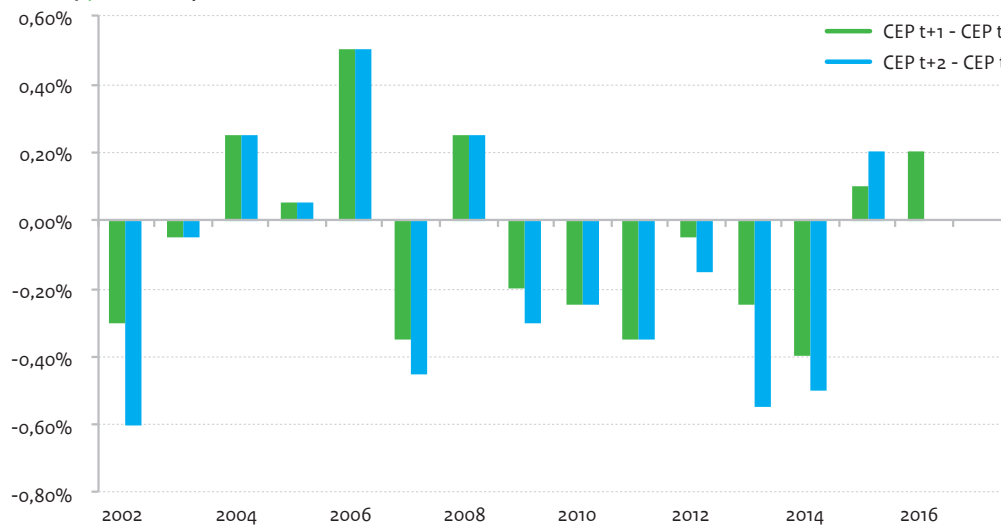
Uit bovenstaande grafiek blijkt dat de verscheidene ramingen gelijke tred houden, maar wel afwijken van elkaar. Dit kan zowel negatief (2007) als positief (2010-2014) uitpakken, al werd deze niet uitgekeerd). Daarom is de verwachting dat dit over tijd uitmiddelt. Als gekeken wordt naar gemiddelde ramingen in de bovenstaande periode dan blijkt dat de CEP-ramingen voor het jaar t gemiddeld 0,10% procent punt afwijken van de ramingen in jaar CEP t+2 en 0,05% punt van de MEV raming. Dit is dan ook redelijk verwaarloosbaar te noemen, te meer omdat de CEP raming jaar t vaak hoger ligt dan de overige ramingen. Zie ook de volgende grafieken.

**Grafiek 6** | Contractloonsstijging raming op basis van meerdere ramingen



Bron: Ramingen CPB, bewerkt door auteurs

**Grafiek 7** | CEP door de jaren heen



Bron: Ramingen CPB, bewerkt door auteurs

Hieruit blijkt duidelijk dat er de meeste jaren een klein voordeel genoten wordt. Overigens lijkt dit tevens sterk conjunctureel afhankelijk. Dit kan komen doordat het CPB de conjuncturele neergang te positief raamt en omgekeerd het herstel te negatief.



### **Moderne arbeidsvoorwaarden**

Eén van de belangrijkste aspecten van de kabinetsvergoeding is om voldoende ruimte te bieden om te komen tot moderne arbeidsvoorwaarden. Het kabinet dient overheidswerkgevers in staat te kunnen stellen om goede afspraken te maken die voldoen aan het huidige tijdsbeeld. De afspraken die gemaakt worden, zijn aan overheidswerkgevers zelf en worden aan de cao-tafel gemaakt. Dit kost over het algemeen geld. Vaak zal er voor groepen die er in potentie op achteruitgaan, door bijvoorbeeld het afschaffen van maatregelen, compensatie gevraagd worden. Deze is al dan niet generiek van aard. Gemaakte afspraken moeten door de sociale partners uitgelegd kunnen worden aan de leden en achterban. Hieronder wordt dieper ingegaan op wat moderne arbeidsvoorwaarden behelzen en worden twee sectoren vergeleken waarvan één sector, het Rijk, dichtbij het kabinet staat (onder directe invloed) en de andere sector op afstand staat en zelf verantwoordelijk is voor haar inkomsten (premies en belastingen), de sector Waterschappen.

#### **Box 4: Arbeidsvoorwaarden Rijksoverheid en Waterschappen**

Het is interessant om ter illustratie twee cao's te vergelijken. Uit gesprekken blijkt dat de Waterschappen bij uitstek genoemd worden als sector waar er 'moderne' arbeidsvoorwaarden tot stand zijn gekomen. Dit versus de Rijksoverheid waar de ontwikkeling meer is achtergebleven - mede vanwege de nullijn (2011-2014). In die periode is er geen cao gesloten bij de sector Rijk, maar zijn wel afspraken gemaakt over het VWNW-beleid en de harmonisatie van secundaire arbeidsvoorwaarden.

Grootste modernisering komt voort uit de invoering van het Individuele Keuze Budget (IKB) bij de sector Waterschappen in 2012. Verscheidene secundaire arbeidsvoorwaarden zoals ouderschapsverlof en tegemoetkoming zorgverzekering zijn ondergebracht in dit 'keuzebudget' waardoor werknemers zelf kunnen kiezen voor meer loon, meer verlof, ouderschapsverlof, opleiding etc. Ook wordt over een deel van dit keuzebudget pensioen opgebouwd. Het IKB bedraagt, afhankelijk van de leeftijd en salarisschaal tussen de 9,18% en 15,63% (personen in de lagere schalen en personen die geen gebruik maken van een ouderenregeling krijgen naar verhouding een hoger percentage). Ook kan men 'verlof' kopen en opsparen tot een maximum voor een volgende leeftijdsfase.

Ook in 2014 is er bij de Waterschappen een aanzienlijke veranderingen doorgevoerd, met name op het gebied van sociale zekerheid. Modernisering komt voort uit de volgende aspecten:

- Minder leeftijdsgebonden arbeidsvoorwaarden zoals ouderschapsverlof of ouderendagen.
- De keuze hiervoor aan de werknemers zelf overlaten via een keuzebudget.
- Zekerheid bieden over aanstelling, loopbaan en werkloosheid.
- Actief beleid voeren om medewerkers te laten ontwikkelen.

Bovenstaande afspraken bij Waterschappen komen in mindere mate ook terug bij de Rijksoverheid, alleen heeft Rijk het nadeel dat er een inhaaleffect<sup>24</sup> optreedt als gevolg van de nullijn waardoor de focus vooral op primaire arbeidsvoorwaarden gericht is. Wel wordt er bij Rijk zeker getracht mee te bewegen in de richting van meer moderne arbeidsvoorwaarden via onder andere het aanpassen van het Van Werk naar Werkbeleid en het gezamenlijk met sociale partners vormgeven van Strategisch Personeelsbeleid. Feit blijft dat het doorvoeren van substantiële modernisering middelen kost.

### **Proces**

Departementen coderen hun budgetten elk najaar als prijs-, loon- of ongevoelig. Daarnaast wordt ook specifiek aangegeven met welke looncode een bepaald budget wordt gecodeerd. Deze looncodes hebben bijvoorbeeld betrekking op de sociale lasten die overheidswerkgevers moeten vergoeden. Zo moeten sociale lasten wel voor ambtenaren worden vergoed, maar geldt dit niet voor externe inhuur.

<sup>24</sup> CPB (2014b)

Vervolgens wordt er geld gereserveerd op de aanvullende post arbeidsvoorwaarden. Dit bedrag wordt in maart, mei en september op basis van nieuwe CPB-ramingen geactualiseerd en in het voorjaar van het betreffende jaar naar de departementen overgemaakt. De departementen verdelen dit vervolgens intern door naar de juiste afdelingen en budgetten.

### **Financiering van het onderwijs**

Scholen en andere onderwijsinstellingen krijgen van de Rijksoverheid elk jaar 1 budget voor de kosten van materiaal en personeel. Dit budget heet de lumpsum. Instellingen bepalen zelf hoe ze de lumpsum besteden. De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op het financiële beleid van onderwijsinstellingen. In 2017 zijn de primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden van alle onderwijssectoren gedecentraliseerd. Dit betekent dat werkgevers en werknemers met elkaar onderhandelen over de loonafspraken (cao's).

## **2.3 Conclusie werking van het referentiemodel**

Gegeven het feit dat er in 20 jaar tijd weinig grote aanpassingen zijn geweest aan het model en ook uit interviews blijkt dat het model werkt kan gesteld worden dat het model doet wat het dient te doen. Dit is: *de loon(kosten)ontwikkeling in de markt als uitgangspunt te nemen en daarbij zo goed als mogelijk alle loonkosten-bepalende componenten te herbergen.*

Er wordt geconcludeerd dat:

- Er maar drie grote aanpassingen zijn geweest over tijd (arbeidsduurverkortung, pseudo premie WW en Ufo-kinderopvangpremie), meestal als gevolg van generiek beleid.
- De ramingen van het CPB betrouwbaar zijn. Correctie achteraf is niet nodig.
- De drie componenten van het model (contractloon, sociale lastenontwikkeling en incidentele loonontwikkeling) doen zich voor bij de overheid en worden in voldoende mate meegenomen in het model.
- Er weinig bezwaren zijn tegen het huidige tijdsfad van het vaststelling van de raming.

Er is ruimte voor verbetering bij:

- Vertaling secundaire arbeidsvoorwaarden markt naar overheid door gebrek aan goede mogelijkheden tot kwantificeren en middelen (ten koste van contractloon). Dit heeft ook zijn weerslag in het realiseren van 'moderne' arbeidsvoorwaarden.
- Het meenemen van specifieke loonontwikkeling van groepen ambtenaren, bijvoorbeeld lonen van hoger opgeleiden zouden achtergebleven zijn door het gebruik van gemiddelde loonontwikkeling markt.
- Het gebruik van de beleidsmatige knop werkt verstorend ten opzichte van het doel om de loon(kosten)ontwikkeling in de markt als uitgangspunt te hanteren.
- Bij grote afwijkingen tussen markt- en overheidsontwikkeling, zoals bij pensioenen, schiet het model te kort.

# 3 Knelpunten in de praktijk

## 3.1 Inleiding knelpunten markt en overheid

Met de decentralisatie van arbeidsvoorwaarden naar de verschillende sectoren werd beoogd een autonoom decentraal overleg in te stellen. Dit zou voor meer vrijheid en maatwerk dienen te zorgen. In de praktijk blijkt echter dat deze vrijheid beperkt werkt. Zo concludeert de werkgroep Borstlap<sup>25</sup> dat *'er tussen de sectoren die gezamenlijk de publieke sector vormen, relevante verschillen bestaan in de mate waarin die sectoren in beleidsmatig en budgettair opzicht eigen ruimte of vrijheid hebben ten opzichte van het kabinet'*. Met name de kabinetsectoren hebben directe inbreng bij algemene wetgeving en beleid van het kabinet, maar in de praktijk laten de betrokken ministers de algemene belangen veelal zwaarder wegen dan de werkgeversbelangen aldus de werkgroep Borstlap.

Door middel van interviews is een beeld vergaard van de werking van het referentiemodel. Tevens is er nagedacht over mogelijke alternatieven om de hierin geconstateerde problemen tegemoet te treden.

## 3.2 Onderdelen van het model

Uit interviews blijkt dat het model na te rekenen is. Door de geïnterviewde werkgevers en experts wordt dit erg gewaardeerd. De verscheidene componenten zijn goed zichtbaar inclusief de beleidsmatige knop. Door de verschillende aspecten te onderscheiden kunnen overheidswerkgevers zien welke beleidsvoornemens eraan ten grondslag lagen en zijn kortingen/plussen zichtbaar.

De onzekerheid over de definitieve referentievergoeding, door politieke besluitvorming (beleidsmatige knop) en door afwijking van de ramingen (technische component), levert risico's op. Deze risico's zijn sterker aanwezig bij sectoren waarvan het grootste deel van de begroting uit loonkosten bestaat. Daarnaast zijn risico's sterker aanwezig bij sectoren die grotendeels of volledig worden gefinancierd vanuit de rijksbegroting. Zij hebben namelijk weinig andere middelen om eventuele tegenvallers mee op te vangen.

Werkgevers kennen verschillende onzekerheden omtrent de loonruimte voor de cao-onderhandelingen. Zo zijn niet alle relevante premieontwikkelingen bekend en zijn er daardoor ramingsonzekerheden. Als cao-onderhandelingen over jaar t eerder zijn dan besluitvorming over de referentiewaarden van jaar t, dan is er een onzekerheid door politieke besluitvorming. Er kan immers nog besloten worden tot een beleidsmatige verhoging of verlaging. De lijst met onzekerheden is zeker niet uitputtend. Er zijn immers naast onzekerheden uit het referentiemodel vele andere onzekerheden. Bijvoorbeeld autonome ontwikkelingen in wet- en regelgeving, internationaal, marktontwikkelingen etc. Deze evaluatie beperkt zich echter tot de onzekerheden die er (mede) door het referentiemodel zijn.

### **Contractloon**

Grootste onzekerheid bij de gebruikte contractloonindicator is de mate van representativiteit voor het overheidspersoneel en daarmee ook de mogelijkheid van het financieren van secundaire arbeidsvoorwaarden uit het contractloon. In hoeverre zal in de toekomst nog contractloon de voornaamste 'driver' zijn van de loonontwikkeling voor overheidspersoneel? Mede door flexibilisering, het veranderende cao landschap en de roep om moderne arbeidsvoorwaarden zal dit zijn impact hebben op de indicator contractloon. De vraag is in hoeverre het model kan inspelen op deze veranderingen. Dit is tot nu toe beperkt. De contractloonstijging is een goede indicator in de zin dat één 'simpele' waarde onderhuids veel veranderingen weergeeft. Denk aan inflatie-verwachting, arbeidsmarkttekort of -overschot en

<sup>25</sup> Borstlap (2015)

bbp-ontwikkeling. Dit zorgt ervoor dat het model niet te complex wordt. Daarnaast is er voor gekozen geen onderscheid in cao's te maken, wat de simpelheid ten goede komt. Dit wordt door zowel werkgevers als experts gewaardeerd.

#### **Box 5: normalisering rechtspositie ambtenaren**

Op 8 november 2016 heeft de Eerste Kamer ingestemd met het initiatiefvoorstel van D66 en CDA voor de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). Dit betekent dat ambtenaren, met uitzondering van politie, defensie en rechterlijke macht, zoveel mogelijk dezelfde rechten krijgen als werknemers in het bedrijfsleven. Het private arbeidsrecht gaat dan gelden. Dit betekent bijvoorbeeld een arbeidscontract in plaats van een aanstelling en cao's in plaats van rechtspositieregelingen. De precieze veranderingen en impact is nu nog onduidelijk, maar het lijkt erop dat de normalisering zorgt voor meer vrijheden en flexibiliteit. Zo worden overheidswerkgevers vrij om wel of niet een cao af te sluiten, net als marktwerkgevers. Ook zijn ze vrij in de keuze van de vakbonden waarmee ze onderhandelen en waarmee ze een cao sluiten. Maar in de praktijk gebeurt het meeste al. De rechtspositieregelingen kwamen na onderhandelingen tot stand, niet elke vakbond hoeft hiervoor akkoord te gaan (zie o.a. opstappen vakbond FNV bij loonruimteovereenkomst 2015) en de overheid kent ook jaren zonder cao's (e.g. Rijksoverheid 2011-2014). Dit neemt niet weg dat er wel veranderingen kunnen optreden bij het ingaan van de wet in (naar verwachting) 2020, in zowel de wijze en manier van overleg, het aantal overlegpartners en de financiering van de arbeidsvoorwaarden.

#### **Sociale premies en pensioenen**

Er is afgesproken dat voor het jaar  $t$  gebruik wordt gemaakt van de meest recente CPB-cijfers (CEP  $t$ ) en voor het jaar  $t-1$  wordt gebruik gemaakt van het CEP van dat jaar. Op dit moment wordt echter voor beide jaren de cijfers van de meest recente CPB-publicatie gebruikt, namelijk CEP van het jaar  $t$ . Het gevolg hiervan is dat wijzigingen in de raming van jaar  $t$  geen gevolgen hebben voor de uitkomsten van het referentiemodel in het lopende jaar, maar wel voor de uitkomsten van het volgende jaar  $t+1$ .

Als bijvoorbeeld de sociale lastenontwikkeling in de markt later in het jaar lager wordt geraamd door het CPB, wordt de loonbijstelling in dat jaar niet verlaagd. Het jaar daarop worden de aangepaste ramingscijfers echter wel gebruikt voor de berekening van de sociale lastenontwikkeling voor het jaar  $t-1$ . Het CPB heeft de cijfers aangepast. Het gevolg is dat het jaar daarop de sociale lastenontwikkeling juist hoger is door dit lagere ramingscijfer. Met andere woorden, een verlaging van de sociale lastenontwikkeling in jaar  $t$  in ramingen na het CEP kan leiden tot een te hoge loonbijstelling. Andersom leidt een hogere raming van de sociale lastenontwikkeling in jaar  $t$  juist tot een te lage loonbijstelling.

Nu kan worden gesteld dat bij goede ramingen deze effecten elkaar min of meer in evenwicht zouden moeten houden. Er is echter nog een ander gevolg van deze thans gebruikte systematiek. Doordat tot lastenmutaties in beginsel worden besloten tijdens de augustusbesluitvorming, kan het voorkomen dat er in augustus beslissingen worden genomen terwijl de ruimte al is vastgesteld. Zo is in 2013 besloten om de Aof-premie incidenteel te verlagen. De overheidswerkgevers hadden echter al een vergoeding gehad voor de geraamde Aof-premie, dus werd deze verlaging niet in mindering gebracht op de loonbijstelling 2013. Vervolgens is deze verlaging in de nieuwe CPB-ramingen wel meegenomen, waardoor het verschil tussen het niveau van de sociale lasten 2013 en 2014 fors opliep. Om dit te corrigeren moest uitgebreid worden toegelicht wat er gebeurde in het model en herberekeningen moesten aan de kabinetswerkgevers worden uitgelegd. Uiteindelijk bedroeg de correctie hiervoor 0,41%-punt. Bij een automatische correctie, waar sprake van is als je voor SLO jaar  $t-1$  ook de cijfers van CEP  $t-1$  gebruikt, zou hier geen sprake van zijn geweest omdat de cijfers niet gecorrigeerd zijn.

### Alternatief tijdpad

Het is logisch om de werkelijke sociale lastenmutatie van de markt vergoed te krijgen, in plaats van de geraamde sociale lastenmutatie. De raming van jaar t-1 wordt nu immers jaarlijks in jaar t gecorrigeerd. Een mogelijk alternatief zou zijn dat voor het bepalen van de sociale lastenontwikkeling, voor het jaar t gebruik wordt gemaakt van de meest recente CPB-cijfers (CEP t) en voor het jaar t-1 wordt gebruik gemaakt van het CEP t-1. Hiermee wordt het referentiemodel weer in lijn gebracht met de eerdere door de Ministerraad goedgekeurde afspraken. Bovendien voorkomt dit discussie over effecten van lastenmutaties na vaststelling van de uitkomsten van het referentiemodel door de MR.

Indien dit voorstel zou worden doorgevoerd geeft de component SLO dus een ander resultaat. Met behulp van cijfers van het CPB van de afgelopen jaren is in beeld gebracht welk effect de voorgestelde wijziging zou hebben op de uitkomsten van dit onderdeel van het referentiebegrip. In onderstaande tabel is te zien dat over de afgelopen zes jaar de component voor de overheidssectoren gelijk zou zijn bij de nieuwe berekeningswijze. Dit is een saldo van onderliggende positieve en negatieve afwijkingen, met als grootste uitschieter -0,79%-punt verschil voor de G&G-sector in 2015. Gemiddeld genomen zouden de G&G-sectoren bij de nieuwe berekeningswijze een lagere vergoeding hebben gehad voor de SLO. De bijdrage zou over 6 jaar 0,62%-punt lager hebben gelegen, ofwel ruim 0,10%-punt per jaar, wat overigens grotendeels is veroorzaakt door de genoemde uitschieter in 2015. De kleine verschillen geven aan dat het wellicht ook niet nodig is om achteraf te corrigeren en dat dit het model onnodig complex maakt.

Cumulatieve uitkomsten SLO 2010 - 2016		
	Overheid	G&G
Zonder correctie	0,40	1,39
Met correctie	0,40	0,77
<b>Vershil</b>	<b>0,00</b>	<b>-0,62</b>

### Pensioenen

Belangrijk punt betreft op dit moment de pensioenen, iets wat ook veel terug komt in de interviews. ABP Pensioenpremiestijgingen hoger dan in de markt zorgen ervoor dat er minder geld overblijft voor de cao-tafel. Immers, overheidswerkgevers betalen deze uit de kabinetsbijdrage. Aan premiestijgingen kunnen verschillende redenen aan ten grondslag liggen, bijvoorbeeld de samenstelling van het ABP bestand, de behaalde rendementen van het ABP en de afwegingen ten aanzien van het vaststellen van de premie in overleg met overheidswerkgevers en vakbonden. Hier staat tegenover dat een ABP-premiedaling (zonder een evenredige daling in de markt) juist middelen oplevert. Om met deze problematiek om te gaan zijn er vier mogelijkheden, hieronder beschreven.

#### a. Status quo hanteren

We houden vast aan het principe dat de overheid de markt volgt en dus dat ABP ook de ontwikkelingen in de markt volgt. Afwijkingen zijn tijdelijk van aard (zie hoofdstuk 2) en zorgen op korte termijn voor problemen, maar op lange termijn niet. Dan is de vergoeding voor stijging van pensioenpremies genoeg. Incidenteel kan het kabinet besluiten de overheidswerkgevers tegemoet te komen voor de stijgende premie.

#### b. Aanpassen referentiemodel aan ABP pensioenpremie

In plaats van de ontwikkeling in de markt te volgen kunnen overheidswerkgevers ook gecompenseerd worden voor de werkelijke ABP premie ontwikkeling. Argument hiertegen zou zijn dat overheidswerkgevers zelf invloed kunnen uitoefenen op deze premieontwikkeling (naast autonome ontwikkelingen zoals rente). Gezien het grote aantal overheidswerkgevers in de pensioenkamer, is het in de praktijk echter lastig om een voor ieder bevredigend resultaat te boeken. Daarnaast wordt een prikkel om beter te presteren dan de markt ontnomen en zal ook de prikkel om scherp te onderhandelen over de premie vervallen.

### *c. Middenweg vinden via kabinet*

Een middenweg kan zijn om het kabinet het mandaat voor stijging (of daling) pensioenpremie te laten goedkeuren en tevens een vergoeding te laten vaststellen voor de stijging (daling) van de pensioenpremie. Dit voorkomt dat overheidswerkgevers zelf invloed uitoefenen op de vergoeding van de stijging van de premie, maar compenseert overheidswerkgevers wel voor de stijging. Dit geeft ook een prikkel om binnen het mandaat te (blijven) onderhandelen. Feitelijk betekent dit een beleidsmatige aanpassing.

### *d. Decentralisatie pensioenvoorwaarden naar sectoren.*

In andere trajecten zoals Borstlap is ook meermaals geopperd de pensioenafspraken te decentraliseren naar de sectoren zelf. Hier kan dan een integrale loon/pensioenafweging gemaakt worden en kan loon en pensioen uitgeruild worden. Tevens is het aantal overlegpartners stukken kleiner waardoor de verwachting is dat men makkelijker tot afspraken komt.

## **Incidentele loonontwikkeling en productiviteitskortingen**

Commerciële bedrijven hebben in principe altijd een prikkel om efficiënt te werken, namelijk het winstoogmerk. In de marktsector worden productiviteitsstijgingen afgedwongen door dit winstoogmerk en door concurrentie. Door een hogere productiviteit kunnen prijsverlagingen worden doorgevoerd waardoor de concurrentiepositie verbeterd wordt. Productiviteit neemt in principe van jaar tot jaar toe, ook binnen het openbaar bestuur. Volgens de Wet van Baumol<sup>26</sup> gaat de productiviteit in een aantal overheidssectoren echter minder hard vooruit dan in de markt (e.g. zorg). Wel worden taakstellingen afgekondigd waarmee departementen de prikkel hebben om efficiënter te gaan werken. Hier zit echter wel een grens aan. Zo rekent het CPB een nullijn niet meer door omdat het CPB van mening is dat dit gefinancierd wordt uit andere middelen - en daarom niet een echte bezuiniging is.

Een neveneffect van de productiviteitsstijging binnen het openbaar bestuur is dat de kwaliteit van publieke dienstverlening kan toenemen zonder dat hier een expliciete beslissing over is genomen<sup>27</sup>. Dit is niet altijd wenselijk. Als bijvoorbeeld de dienstverlening al van goede kwaliteit is, kunnen deze extra middelen beter tot uiting komen op andere plekken. Een middel om het concurrentiemechanisme van 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 welke 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 hogere tarifiering richting medeoverheden en klanten.

Het verwerken van een productiviteitskorting kan gerealiseerd worden via het referentiemodel, bijvoorbeeld via een koppeling met de ILO. Een jaarlijkse korting op het apparaatbudget, al dan niet via het referentiemodel, zorgt ervoor dat er efficiënter met de middelen (en het apparaat) omgegaan dient te worden. Een dergelijke korting zou sectorafhankelijk plaats kunnen vinden en zelfs binnen sectoren kunnen verschillen. Dit tast wel de gelijke behandeling van sectoren aan. Er kan eventueel worden nagedacht over hoe de beschikbaar gekomen middelen besteed zouden moeten worden in plaats van gekort. Dit principe is ook al in 1997 aan de orde gekomen.

Een nadeel van deze optie kan zijn dat de productiviteitskorting ingrijpt op het aantal ambtenaren en niet op de lonen en dat de grondslag van alleen apparaat beperkt is.

<sup>26</sup> De wet van Baumol stelt dat overheid zich slecht leent voor productiviteitsverbetering gezien het arbeidsintensieve karakter van haar diensten. De lonen groeien over het algemeen harder dan de productiviteit, een beleidsmedewerker kan niet sneller 'beleid maken' en een onderwijzer niet zijn lessen sneller geven zonder dat dit ten koste van de kwaliteit gaat.

<sup>27</sup> SEO (2012)

### **Beleidsmatige knop**

Het meest treffende voorbeeld van onzekerheid door politieke besluitvorming zijn de beleidsmatige ingrepen door het kabinet van de afgelopen jaren: de nullijnen. Uit de interviews blijkt er vanuit werkgevers begrip voor de politiek-bestuurlijke behoefte aan ruimte voor beleidsmatige ingrepen. Tegelijkertijd is de daarbij gepaarde onzekerheid vanuit werkgevers gezien onwenselijk voor de arbeidsvoorwaardenvorming aan cao-tafels.

De beleidsmatige knop heeft de volgende voordelen:

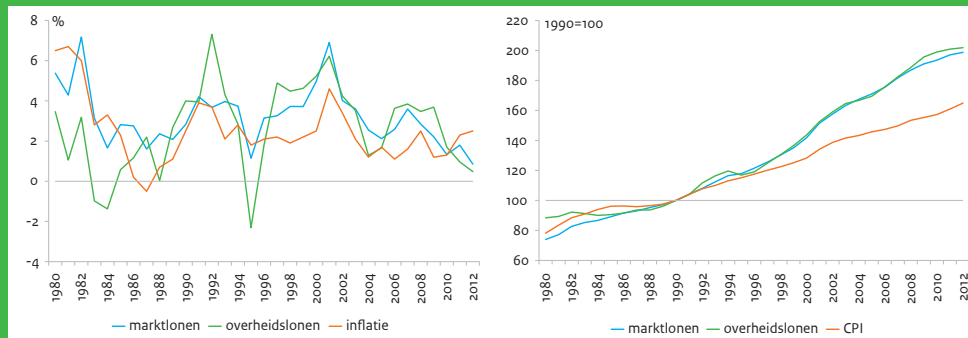
- De politiek heeft de keuze om wel of geen loonbijstelling uit te keren aan de overheidswerkgevers. De beleidsmatige knop is namelijk een grote knop waarmee tijdens de voorjaarsbesluitvorming budgettair gestuurd kan worden. Minder loonruimte van 1% levert al snel 400 mln euro op binnen het uitgavenkader. Dit is voordelig voor het Kabinet die flexibiliteit kan hanteren.
- Er is een directe politieke invloed op en sturing van het kabinet op het overheidswerkgeverschap. Dit kan voordelig uitpakken voor overheidswerkgevers om bijvoorbeeld tot cao afspraken te komen die zonder invloed (en middelen) van het kabinet niet tot stand waren gekomen.
- De overheid kan een voorbeeldrol vervullen en een signaal afgeven aan de markt, wat de Nederlandse economie ten goede komt.
- De overheid heeft een grotere flexibiliteit ten aanzien van budget, arbeidsmarktknelpunten en sectorknelpunten waar zowel overheidswerkgevers, werknemers en kabinet baat bij hebben.
- Er kan worden aangesloten bij de ontwikkeling qua koopkracht en arbeidsproductiviteit. Dit brengt de overheid meer in lijn met marktsectoren.

In interviews is aangegeven dat de knop een belangrijk aspect is van de voorjaarsbesluitvorming, omdat dit één van de weinige instrumenten is waaraan nog gedraaid kan worden. Overigens was dit geen overweging in 1997 - toen was er geen specifiek begrotingsmoment maar werd de zuiverheid van de maart raming vooropgesteld.

Nadelen komen voort uit de impact van de beleidsmatige afweging op de feitelijke cao onderhandelingen, bijvoorbeeld bij:

- Onzekerheid: kortingen (en plussen) kunnen als een zwaard van Damocles boven de tafel hangen waardoor partners niet in staat zijn afspraken te maken door een mogelijk gebrek aan ruimte. Dit zorgt voor uitstelgedrag en (grote) marges in de loonruimte aan de cao tafel bij overheidswerkgevers.
- Claimgedrag: plussen gegeven door het kabinet worden geclaimd door bonden (daar hebben we recht op in plaats van dat het uitgeruild wordt) of dienen gebruikt te worden voor een acuut probleem zoals pensioenpremiestijging. Ook na een nullijn, zo treedt er een 'inhaal effect' op (zie box 4). Bonden willen compensatie wat voor zowel kabinet als overheidswerkgevers nadelig is. Er staat weinig tegenover en er kunnen moeilijk afspraken gemaakt worden.
- Uitwisselen van budgetten: indien er cao's worden afgesloten die boven de compensatie vanuit het kabinet liggen dient het geld ergens vandaan te komen. Dit betekent dat de korting mogelijk ten koste gaat van beleid en de kwaliteit. Zo kan het gebeuren dat onderwijssectoren snijden in het aantal leraren indien er niet genoeg middelen zijn.
- Door de negatieve aandacht voor bijvoorbeeld een nullijn in de media en de berichten over weggelopen vakbonden en moeizame cao-overleggen is er een risico voor het imago van de overheid als werkgever. Het personeel kan zich niet goed gewaardeerd voelen.
- Wanneer er weinig middelen zijn, kan ook moeilijk onderhandeld worden over de wensen die het kabinet heeft voor ambtenaren. Er is immers nauwelijks wisselgeld. Bijvoorbeeld een wens om ontsie maatregelen voor ouderen af te schaffen in het kader van langer doorwerken zal leiden tot een vraag om compensatie vanuit de vakbonden.

### Box 6: inhaaleffect CPB<sup>28</sup>



Uit bovenstaande plaatjes blijkt duidelijk dat de overheidslonen de markttonen volgen. Indien de markttonen stijgen, stijgen de overheidslonen iets vertraagd ook. Omgekeerd: wanneer de markttonen dalen lijken de overheidslonen ook te dalen.

Het CPB schrijft, zoals eerder vermeld, in haar 2014 studie ‘Gescheiden arbeidsmarkten?’<sup>29</sup> dat overheidslonen de markt volgen. “De ontwikkeling van lonen in de publieke sector wijkt alleen tijdelijk af van de marktsector. Op termijn volgen de overheidslonen de markttonen, blijkt uit recent onderzoek voor Nederland in de periode 1980-2012. Dit impliceert dat een nullijn voor ambtenaren slechts tijdelijk leidt tot een besparing van overheidsuitgaven. Voor het blijvend terugdringen van het overheidstekort zijn andere maatregelen noodzakelijk.” Deze conclusie blijft van kracht wanneer er gecorrigeerd wordt voor opleidingsniveau en leeftijd. Ook geeft het CPB aan dat markt en overheid wel degelijk concurreren in dezelfde arbeidsmarkt, met name bij pas afgestudeerden. Wel verschilt de snelheid waarna overheidslonen weer op het niveau van de markt komen. Dit hangt af van de stand van de conjunctuur en dan met name de arbeidsmarkt. Met de name de onvoorspelbaarheid van de uitkomst is nadelig. Uit de interviews komt onder andere naar voren dat vooral sectoren die dicht op politiek staan, degene die dus de meest zuivere nullijn hebben gehad, qua arbeidsvoorwaarden het minst gemoderniseerd zijn. Deze sectoren hadden geen middelen om mee te ruilen tijdens de nullijn en hebben ook nog steeds niet de ruimte om moderne afspraken te maken. Ook de werkgroep Borstlap concludeert dat er in het verleden te eenzijdig is nagedacht over het opleggen van kortingen wat niet past in genormaliseerde verhoudingen, noch bij een optimale sturing.

#### Alternatieven van de beleidsmatige knop

Uit interviews ontstaat het beeld dat het gebruik van de beleidsmatige knop als één van de grootste knelpunten wordt gezien in het huidige systeem. Tegelijkertijd begrijpt eenieder het belang voor de politiek om op een manier beleidsmatig te kunnen bijstellen. Er worden de volgende conclusies getrokken door onder andere het CPB<sup>30</sup>:

- Korten is op lange termijn ineffectief: er treed een inhaaleffect op, dus een nullijn haalt op lange termijn weinig uit. Voor het structureel terugdringen van het overheidstekort zijn andere maatregelen nodig. Kanttekening is dat het korten op korte termijn wel effectief is om bijvoorbeeld aan de EMU-norm van 3% te voldoen.
- Lonen overheid volgen altijd de markt: er is geen sprake van een signaalfunctie.

<sup>28</sup> CPB (2014b)

<sup>29</sup> CPB (2014b)

<sup>30</sup> CPB (2014b)



De werkgevers hebben eensgezind aangegeven dat het model de markt zou moeten volgen zonder beleidsmatige correcties of dat er in ieder geval duidelijke afspraken over moeten worden gemaakt. De meningen bij de experts zijn verdeeld. Zo wordt er gezegd dat bezuinigingen vaak ten koste gaan van ander (programma)geld en niet werken op de lange termijn door het inhaaleffect. Tegelijkertijd zeggen anderen dat de beleidsmatige knop noodzakelijk is en het politiek ondenkbaar is dat deze er uitgehaald kan worden. Doordat veel uitgaven van de overheid vaststaan in wetten is dit namelijk één van de laatste, grote, beïnvloedbare uitgave voor de politiek. Tot slot wordt er weer door iemand anders geopend de knop te vervangen door een onafhankelijke indicator die gekoppeld is aan de EMU-norm.

Het is niet mogelijk om recht te doen aan zowel de behoefte aan meer zekerheid over de uitkomsten van het referentiemodel als aan de politieke wens om te kunnen bijstellen. Wel zijn er alternatieven denkbaar die tegemoetkomen aan zekerheid ten koste van de politieke wens.

#### *Alternatief 1: overheid wordt weer trendvolgend*

In dit alternatief wordt de beleidsmatige knop uit het model gehaald (eventueel door ruimte **meerjarig** vast te stellen per regeerakkoord, al dan niet met bandbreedte/kader). Voordeel is dat er beter wordt aangesloten bij de ontwikkeling in de markt. Nadeel is dat er geen knop is om de uitgaven te beïnvloeden. Dit is een situatie vergelijkbaar met het OVA-convenant met de zorgsector. Dit convenant biedt zekerheid en wordt als eerlijk ervaren door overheidswerkgevers, maar zorgt voor beperkte sturing en flexibiliteit bij het kabinet.

#### *Alternatief 2: werkelijke benadering markt*

Het timingsscenario, vaststellen en corrigeren voor overschot/tekort jaar ervoor. In dit alternatief wordt een onafhankelijke automatische indicator, bijvoorbeeld het EMU-saldo, ingesteld. Voordeel is dat er hierdoor in economisch moeilijke tijden automatisch een korting kan plaatsvinden. Nadeel is dat er, net als bij alternatief 1, geen knop is om de uitgaven te beïnvloeden waardoor er geen politieke afweging kan plaatsvinden. Ook deze variant biedt zekerheid en gelijke behandeling (eerlijk) voor overheidswerkgevers. Maar ook hier is de sturing door het kabinet beperkt. Wel zorgt dit voor iets meer sturing op het budget.

#### *Alternatief 3: condities worden (strenger) uitgewerkt*

Koppelen aan omstandigheden (e.g. EMU) of met kasschuiven tussen jaren. In dit alternatief wordt de beleidsmatige knop meer ingekaderd. Bijvoorbeeld door deze bevoegdheid alleen in bepaalde omstandigheden te laten bestaan e.g. EMU saldo, werkloosheid, substantieel output gap, kwalitatief beschreven voorwaarden. Hierbij kan er voor een kwalitatieve omschrijving worden gekozen die nog steeds ruimte biedt of voor een kwantitatieve omschrijving die relateert aan harde omstandigheden. Eventueel kan ook deze bevoegdheid worden voorzien van een maximum en/of minimum. Deze optie biedt zowel zekerheid als de maximale sturing die het kabinet kan hebben zonder al teveel afbreuk te doen aan de beleidsmatige knop.

### **Arbeidsmarkt**

Interessant om te vermelden is dat in de periode 2000-2008 er grote onzekerheid was over de positie van de overheid als werkgever. Met name begin jaren 2000 maakte men zich duidelijk zorgen of de overheid de juiste mensen kon binnenhalen.<sup>31</sup> Met behulp van de van Rijn - maatregelen is toen geprobeerd de overheid neer te zetten als attractieve werkgever. Enkele jaren later is er relatief weinig veranderd, zo blijkt uit advies van de SER<sup>32</sup> en ROP<sup>33</sup> waarbij duidelijk geconcludeerd wordt dat er tekorten kunnen ontstaan. Dit is vooral evident op de middellange termijn bij zorg en onderwijs. Zo concludeert de SER dat het arbeidsvoorwaardenpakket de vergelijking met de marktsector zal moeten kunnen doorstaan. De raad wijst op het grote belang voor cao-partijen om te beschikken over een zodanige financiële ruimte, dat zij in staat zijn een voldoende concurrerend arbeidsvoorwaardenpakket samen te stellen en zodoende ook problemen bij de vervulling van de personeelsbehoefte te voorkomen.

<sup>31</sup> Rijn, Van (2001)

<sup>32</sup> SER (2006)

<sup>33</sup> ROP (2006)

De ROP concludeert tevens dat de tekorten aan hoger opgeleiden hoger zullen uitvallen dan eerder voorspeld en vindt ook dat werknemers bij de overheid dezelfde beloningsontwikkeling kunnen doormaken als werknemers in de marktsector. Dit geldt in het bijzonder voor de hoger opgeleiden.

Mede door de crisis van 2008-2014 is het niet zo gelopen. Door de ruime arbeidsmarkt was het aanbod van werknemers groot genoeg. Ook een verhoging van de pensioenleeftijd en de afschaffing van de VUT dragen hier aan bij. Ontwikkelingen in de toekomst kunnen echter anders zijn. Zo geeft het CPB aan dat tijdens een hoogconjunctuur de arbeidsmarkt krap is, concurrentie om schoolverlaters hevig en de arbeidsmobiliteit hoog, waardoor de aanpassing van lonen sneller verloopt. Dit mechanisme wordt versterkt, omdat bij een krappe arbeidsmarkt met lage werkloosheid, de lagere ontslagkans bij de overheid minder waard is. De overheidslonen moeten zich sneller aanpassen om hiervoor te compenseren. En ook de werkgroep Borstlap concludeert dat een achterblijvende arbeidsmarktpositie geen groot probleem is in tijden van hoge werkloosheid en een ruime arbeidsmarkt maar toekomst in een aantrekkelijke arbeidsmarkt de overheid en het onderwijs moeilijker in staat zullen zijn getalenteerd en gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden, vooral maar niet alleen onder schoolverlaters.

### Tijdspad

Naast de huidige systematiek zijn er wat betreft het vervroegen van het tijdspad van het referentiemodel een aantal alternatieve mogelijkheden. Het valt echter op dat er overheidswerkgevers het tijdspad over het algemeen niet echt als een probleem zien. Interviews leveren geen eenduidig beeld op.

1. Eerder vaststellen van de referentievergoeding, bijvoorbeeld in september (op basis van de MEV).
2. Eerder vaststellen, met een correctie voor het afgelopen jaar. Een elegante oplossing die eerder bedacht is om bij MEV in jaar t-1 vast te stellen voor jaar t en dan de uitkomst te corrigeren met wat er in jaar t-1 aan extra of teveel is ontvangen. Voorbeeld: bij MEV 2016 uitkomst 2017 vastleggen en corrigeren voor het verschil opgelopen in 2016 (uitkomst MEV 2016 voor jaar 2016 minus uitkomst MEV 2015 voor jaar 2016). Op die manier loop je nooit uit de pas ten opzichte van de markt en heb je eerder zekerheid over wat je krijgt. De methode is een keer voorgesteld maar in het VSO gestrand. Er wordt niet aan ontkomen dat er in mei wel naar het totaalbeeld gekeken wordt en er toch niet een bezuiniging opgelegd wordt. Dat zou voorkomen kunnen worden door middel van het maken van afspraken in het regeerakkoord. Of dit haalbaar is, hangt met name af van het politieke draagvlak.
3. Huidige systematiek, met bandbreedte rondom een eerdere raming. Dus bijvoorbeeld CEP, maar niet meer dan +/-X% afwijking van MEV. Enerzijds zorgt dit voor meer zekerheid voor overheidswerkgevers. Anderzijds kan er worden afgeweken van de marktontwikkeling en is er geen mogelijkheid meer voor een volledige beleidsmatige afweging in het lopende jaar.
4. Meerjarig/per kabinet vaststellen ipv jaarlijks. Bijvoorbeeld binnen een bandbreedte/kader of correctie tijdens het lopende jaar. Dit biedt meer zekerheid. Overigens ervaren sectoren het langer vaststellen als het inleveren van ruimte.
5. Eerder vaststellen van de referentievergoeding op basis van het meest recente realisatiecijfer.

### Voor een nadere uitwerking van de voor- en nadelen wordt verwezen naar bijlage 4.

Bij alle varianten kan worden gekozen om de vergoeding voor contractloonsstijging op een ander moment vast te stellen dan de vergoeding voor pensioen, overige sociale lasten en incidentele loonontwikkeling. Hierdoor hebben werkgevers eerder zekerheid over de vergoeding voor contractloonsstijging, terwijl de vergoeding voor sociale lastenontwikkeling zo goed mogelijk blijft aansluiten op de meest recente ontwikkelingen. Nadeel is dat dit de systematiek ingewikkelder maakt en dat, afhankelijk van de optie, de beleidsmatige knop ook verandert.

### 3.3 Het referentiemodel en de politiek-economische omgeving

Het referentiemodel kan niet los gezien worden van de andere systemen in de huidige politiek economische omgeving. Uitkomsten, indien doorgevoerd, hebben directe invloed op het accres van het gemeentefonds en provinciefonds, de OVA, de ruilvoet en de kaders. Tevens kan het pro- of anti-cyclisch werken.

#### Pro- en anti-cyclisch beleid

In de analyses bij het uitgavenkader van de Studiegroep begrotingsruimte kwam het thema pro- en anticyclischeit naar voren<sup>34</sup>. De Studiegroep sprak van een onwenselijkheid ten aanzien van procyclisch beleid. Zo wordt als een risico van saldosturing procyclischeit genoemd en dient anticyclisch karakter van de uitgaven onder het uitgavenkader (zoals WW) beter benut te worden. Het referentiemodel kan ook als procyclisch bestempeld worden in zijn praktische uitwerking.

#### Box 7: Pro- en anticyclisch beleid

De overheid beïnvloedt de economie onder andere door uitgaven te doen. Gezien de omvang en grootte van de overheid in de meeste landen is de impact substantieel. Dit geldt voor zowel investeringen als consumptieve uitgaven als WW. Indien in slechte economische tijden de overheid de uitgaven matigt (of in goede tijden meer uitgeeft) werkt dit procyclisch: de negatieve (of positieve) conjunctuurgolf wordt verder versterkt. Dit kan in het uiterste geval leiden tot een recessie of zelfs depressie (en omgekeerd expansie en hoogconjunctuur). Deze uitersten zijn nadelig voor de economie die baat heeft bij stabiliteit en de begroting van de overheid - in goede tijden worden geen buffers opgebouwd, in slechte tijden worden er impopulaire maatregelen afgekondigd.

Het referentiemodel werkt op twee manieren pro-cyclisch:

1. Wanneer bedrijven overgaan tot loonmatiging volgt de overheid vanzelf doordat markt als uitgangspunt gehanteerd wordt. Wel is er een vertraging, bij een korte recessie is het effect onmerkbaar en daarnaast de impact op de gehele economie klein.
2. Gebruik van de beleidsmatige knop heeft een zeer sterke pro-cyclische werking. In slechte tijden wordt bezuinigd, in goede tijden treed er een inhaaleffect op. Maar doordat er uitgavenkaders gebruikt worden, zal er hoogstwaarschijnlijk op andere terreinen bezuinigd worden indien dit niet bij het referentiemodel gebeurt.

#### Secundaire arbeidsvoorwaarden

Een relevant onderscheid van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid is dat de afweging om te werken voor de overheid niet louter monetair wordt gedreven. Veel mensen werkzaam in de publieke sector zijn (tot op zekere hoogte) maatschappelijk gedreven en ook biedt de overheid aantrekkelijke secundaire arbeidsvoorwaarden die niet tot uiting komen in het referentiemodel. Denk hierbij aan verlofregelingen, keuze om extra of minder uren te werken, keuzebudget systemen, vergoedingen en toeslagen, ouderenregelingen, scholing etc. De overheid staat bekend om dit 'riante' systeem aan secundaire arbeidsvoorwaarden<sup>35</sup>.

Dit compenseert (ten dele) een mogelijk gebrek aan primair loon in diverse sectoren. Uit interviews met overheidswerkgevers blijkt dat twee aspecten lastig zijn in de praktijk:

- De ontwikkeling van secundaire arbeidsvoorwaarden in de markt wordt niet meegenomen in de uitkomst van het referentiemodel.
- Gebrek aan loonruimte om zowel primair loon te bieden als veranderingen in de secundaire arbeidsvoorwaarden te bewerkstelligen.

<sup>34</sup> SBG (2015)

<sup>35</sup> Rijn, van (2001)

Omdat (wijzigingen in, of nieuwe) secundaire arbeidsvoorwaarden gefinancierd dienen te worden uit contractloon betekent dit in de praktijk een lagere loonontwikkeling. Dit komt direct voort uit het ontbreken van een vergoeding vanuit de markt. Het is echter zeer lastig ontwikkeling in de secundaire arbeidsvoorwaarden te kwantificeren. De voorwaarden verschillen ook aanzienlijk per sector. Tot op heden bestaat er dan ook geen alternatief voor het op ordentelijke manier financieren van secundaire arbeidsvoorwaarden.

Andere alternatieven bestaan uit:

- Gebruik incidentele loonontwikkeling voor secundaire arbeidsvoorwaarden.
- Reken met een opslag op contractloonontwikkeling.

Beiden lijken echter niet kansrijk, omdat incidentele loonontwikkeling gebruikt wordt voor incidenteel loon en een opslag moeilijk is vast te stellen.

### **Overheidsbijdrage aan de arbeidsvoorwaarden (OVA)**

Een reeds gebruikt alternatief op het referentiemodel is de OVA. Deze systematiek is gelijk aan de technische uitkomst van het referentiemodel en kent dus geen beleidsmatige knop. De sector zorg werkt met de OVA. De OVA heeft als doel de zorgbudgetten te indexeren voor wat betreft het loongevoelige deel en berust op afspraken uit het verleden met de sociale partners. Door het ontbreken van de beleidsmatige knop wordt er geen extra kabinetsgeld toegevoegd of afgetrokken.

De verschillen tussen de werking van het referentiemodel voor overheid en onderwijs enerzijds, en de bekostiging van de zorg via het OVA-convenant zijn niet objectief te onderbouwen.

### **Ruilvoet en de kaders**

In beginsel staat het referentiemodel los van de Rijksbegroting, immers het model dient de marktontwikkeling te volgen. Bij het regeerakkoord is er echter een basispad voor de uitgaven in de vorm van uitgavenkaders afgesproken. Mocht de feitelijke loonbijstelling (en eventuele prijsindexatie) hoger uitkomen dan verwacht, dan leidt dit tot een tegenvaller (ruilvoetverlies). Hiervoor moet worden omgebogen. Omgekeerd kan er ook een ruilvoetmeevaller plaatsvinden. In box 3 zijn de conclusies uit de studiegroep begrotingsruimte te vinden ten aanzien van het uitgavenkader en de ruilvoet.

#### **Box 8: Conclusies studiegroep begrotingsruimte<sup>36</sup>**

Het uitgavenkader van de begroting wordt jaarlijks geïndexeerd met de prijsontwikkeling in de markt. Dit draagt bij aan de beheersing van de omvang van de overheid gedurende de kabinetsperiode. De begrotingen worden echter geïndexeerd aan de hand van een voor de bijbehorende sector geraamde prijsindex. De verhouding tussen de ontwikkeling van lonen en prijzen in de markt en die bij de overheid wordt de ruilvoet genoemd. Als de prijzen en lonen bij de overheid in verhouding sneller stijgen dan geraamd bij het Regeerakkoord, is sprake van een ruilvoettegenvaller. Hiervoor is een ombuiging noodzakelijk. Omgekeerd levert een minder snelle stijging extra ruimte voor uitgaven op, een ruilvoetmeevaller. De kans op mee- en tegenvallers is in beginsel even groot. De uitslagen van de ruilvoet kunnen echter groot en onvoorspelbaar zijn, vooral in de latere jaren van de kabinetsperiode, wat voor bestuurlijke onrust zorgt. Er kunnen tegenvallers ontstaan die los staan van de betrachte begrotingsdiscipline. Dat maakt bezuinigingen als gevolg van de ruilvoet lastig uitlegbaar. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert als alternatieve werkwijze om het uitgavenkader te indexeren met de loon- en prijsbijstelling op de begrotingen. Hierdoor verdwijnen de mee- en tegenvallers als gevolg van de ruilvoet. Bestaande instrumenten (de zogeheten referentie- en prijsbijstellingssystematiek) zorgen voor voldoende beheersing van lonen en prijzen bij de overheid.

<sup>36</sup> SBG (2016)

De studiegroep begrotingsruimte adviseert een feitelijke indexatie op basis van de uitkomst van het referentiemodel. Hierdoor vinden er geen ruilvoet mee- of tegenvallers meer plaats. Dit betekent wel een grotere rol voor het referentiemodel aangezien het uitgavenkader met de loon- en prijsontwikkeling wordt geïndexeerd. Daarom legt de studiegroep begrotingsruimte wel beperkingen op aan dergelijke indices:

- 1 De nominale ontwikkeling van de overheid is gebaseerd op onafhankelijk geraamde indices van het CPB.
- 2 De indices zijn gebaseerd op de lonen en prijzen in de markt en zijn zo min mogelijk beïnvloedbaar door de overheid.
- 3 Beleidsmatige beslissingen die betrekking hebben op de nominale ontwikkeling van de overheid moeten binnen het uitgavenkader worden gedekt. Het eventueel niet uitdelen van bijvoorbeeld de prijsbijstelling geeft omgekeerd ruimte.

### **Accres gemeente -en provinciefonds**

Doordat loonuitgaven onder de netto gecorrigeerde rijksuitgaven vallen (de grondslag voor de normering van het gemeente- en provinciefonds), zorgen loonstijgingen op zichzelf voor een verhoging van de indexatie van het gemeente- en provinciefonds. Om echter binnen het uitgavenkader te blijven, wordt deze loonstijging gedekt door minder geld uit te geven aan andere posten. Als de loonstijging gedekt wordt binnen de netto gecorrigeerde uitgaven, blijft ook het accres per saldo gelijk. Het accres is dan ongevoelig voor de uitkomsten van het referentiemodel. Mocht de dekking buiten de netto gecorrigeerde uitgaven vallen, dan stijgen per saldo de netto gecorrigeerde uitgaven en is er ceteris paribus sprake van een positief accreseffect

Daarnaast wordt in het 15<sup>e</sup> rapport *Studiegroep Begrotingsruimte* geadviseerd het uitgavenkader niet langer te indexeren met de prijs nationale bestedingen, maar met de daadwerkelijke loon- en prijsontwikkelingen. Dit zorgt ervoor dat een verhoging van de loonontwikkelingen in het referentiemodel rechtstreeks tot een verhoging van het uitgavenkader leidt. Doordat hier niet meer voor hoeft te worden omgebogen om binnen het uitgavenkader te blijven stijgen de netto gecorrigeerde uitgaven en dus ook het accres van het gemeente- en provinciefonds. De beleidsmatige knop blijft overigens in het uitgavenkader. Hier geldt dit dus niet voor.

Ook is ook het aandeel van loonuitgaven in het gemeente- en provinciefonds en het aandeel van loonuitgaven in de netto gecorrigeerde uitgaven van het Rijk relevant. Mochten gemeenten bijvoorbeeld een kleiner gedeelte aan lonen uitgeven dan het Rijk aan lonen uitgeeft, dan krijgen gemeenten bij hoge loonindexeringen ten opzichte van prijsindexeringen relatief meer geld en bij lage loonindexeringen minder naast ontwikkeling van andere inkomsten en uitgaven. Aan de andere kant is dit ook niet de gedachte achter de accessystematiek, het gaat om één integraal percentage voor alle onderliggende ontwikkeling. De systematiek heeft als kenmerk dat het robuust is en niet per onderliggende ontwikkeling een spiegel is van de rijksontwikkeling aan de decentrale overheden ontwikkeling. De gedachte achter de systematiek is dat gemeentes samen met het Rijk trap-op-trap-af gaan en niet dat gemeentes in het gemeentefonds voor elke specifieke uitgavenstijging evenredig worden gecompenseerd.

Tot slot kan het berekenen van individuele effecten van uitgaven geen goed beeld van de systematiek geven. Het daadwerkelijke accrespercentage is de optelsom van vele mutaties binnen het totaal van de rijksbegroting waarmee het isoleren van één effect lastig is en ook niet past binnen de gedachte van de normeringssystematiek.

### **Wet minimumloon**

Een alternatief voor het huidige model is om eenzelfde systematiek te hanteren als gebeurt bij de wet minimumloon. Het laagste loon dat een werkgever wettelijk verplicht aan een werknemer mag betalen en wat ook elk jaar geïndexeerd dient te worden. Interessant is het om te bezien hoe dit gebeurt. Volgens artikel 14, lid 1 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag<sup>37</sup>, wordt het loon op twee momenten herzien. Namelijk per 1 januari en per 1 juli. Ook hier wordt gekeken naar contractlonen. Op beide momenten wordt de helft van de ontwikkeling van de contractlonen<sup>38</sup> vanuit de Macro Economische

<sup>37</sup>

<sup>38</sup>

Verkenning (september raming voorgaand jaar) van het CPB genomen en het verschil tussen de ontwikkeling van de contractlonen in het centraal economisch plan (maart raming voorgaand jaar) en contractlonen in de eerder genoemde MEV raming. Hieruit kan afgeleid worden dat het wettelijk vaststellen van het referentiemodel geen halszaak is, maar op basis van de wet minimumloon wel mogelijk is. Nadeel is dat dit ten koste gaat van het informele, snelle, karakter van het referentiemodel en dat de uitkomst gepubliceerd dient te worden wat cao onderhandelingen niet ten goede komt.

### 3.4 Conclusie uitdagingen referentiemodel in de praktijk

In de praktijk zijn er aardig wat opties om het referentiemodel aan te passen om huidige problemen het hoofd te bieden. De volgende aspecten zijn aan bod gekomen:

- 1. Sociale lasten ontwikkeling:** Door incidenteel beleid kan sociale lastenontwikkeling afwijken: alternatief is om de raming van een jaar eerder te gebruiken als referentiekader in plaats van de meest recente raming.  
Ook de pensioenontwikkeling kan sterk afwijken van de markt. Hiervoor bestaan drie alternatieven. Namelijk de ABP pensioenpremie hanteren waar de overheidswerkgevers (beperkt) invloed op hebben, de beslissing over vergoeding van de premie overlaten aan het kabinet, of decentralisatie van pensioenafspraken.
- 2. Incidentele loonontwikkeling:** Deze wordt nu vaak gekort. Afsproken kan worden deze weer uit te keren. Ook kan deze gekoppeld worden aan een arbeidsproductiviteitskorting.
- 3. Timing:** Wat is het meest ideale moment in de cao-onderhandeling om de ruimte te weten? De huidige timing wordt nu niet als een probleem ervaren, maar er liggen wel genoeg alternatieven. In het verleden is aangegeven dit wel als een probleem te zien. Men kan eerder vaststellen, langer vaststellen, een bandbreedte hanteren of (achteraf) corrigeren.
- 4. Beleidsmatige knop:** Dit verstoort de loonontwikkeling om de markt te kunnen blijven volgen en werkt tevens pro-cyclisch. Alternatieven bestaan uit trendvolgerschap, een automatische indicator of de beleidsmatige knop aan strengere condities onderhevig maken.
- 5. Secundaire arbeidsvoorwaarden:** Worden op dit moment niet verwerkt in het model waardoor het lastig is hier afspraken over te maken. Alternatieven bestaan uit het gebruik van incidentele loonontwikkeling of het hanteren van een opslag.

Daarnaast is het duidelijk dat de invloed op/van andere belangrijke elementen groot is zoals de kader-systematiek, OVA-convenant en het accres van het gemeenten -en provinciefonds. Duidelijk is wel dat de technische uitkomst vooral verband houdt met het (kunnen) sluiten van cao's en de beleidsmatige kant vooral verband houdt met de budgettaire situatie. Een aanpassing van het doel van het model kan logisch zijn: het referentiemodel is een instrument voor vorming van cao's die passen binnen de financiële ruimte. Aan de andere kant blijkt uit de evaluatie dat er weinig alternatieven zijn die geen andere nadelen met zich meebrengen.

# Bijlage 1

## Samenstelling werk -en klankbordgroep

### **Werkgroep evaluatie referentiemodel**

Robin Bode - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Hugo Elings - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Jerry Straten - Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Bas ten Dam - Ministerie van Financiën

Saskia Hietbrink - Ministerie van Financiën

Robin Zoutenbier - Ministerie van Financiën

### **Klankbordgroep evaluatie referentiemodel**

Jelle Bluemink - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Grada Lautenbach - Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Loes de Vries - Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Hans Koning - Ministerie van Financiën

# Bijlage 2

## Interviews en partners

Hieronder het overzicht van geïnterviewde personen en organisaties. De experts zijn geïnterviewd op persoonlijke titel.

Datum	Naam	Rol	Titel
15 December 2016	Barbara Solleveld	Werkgever Politie	Programmamanager arbeidsvoorwaarden
	Paul van Gijzen	Werkgever Politie	Coördinerend beleidsmedewerker
15 December 2016	Géke Hovius	Werkgever Rijk	Coördinerend Senior Beleidsmedewerker
	Fred van Hekken	Werkgever Rechterlijke Macht	Senior beleidsmedewerker
16 December 2016	Marjo Grondhuis	Werkgever Defensie	Senior Adviseur
	Frits Eveleens	Werkgever Defensie	Senior Adviseur
22 December 2016	Hans Koning	Expert	Coördinerend inspecteur, MinFIN
22 December 2016	Jaap Uijlenbroek	Expert	Hoogleraar arbeidsverhoudingen, Universiteit Leiden
22 December 2016	Martin Mellens	Expert	Onderzoeker CPB
3 Januari 2017	Grada Lautenbach	Expert	Afdelingshoofd Arbeidsvoorwaarden & Pensioen BZK
	Sander Methorst	Expert	Beleidsmedewerker BZK
9 Januari 2017	Stan Kaatee	Expert	Raadsadviseur, AZ
	Michiel Stal	Expert	Raadsadviseur, AZ
11 Januari 2017	Muriel van der Starre	Werkgever PO/VO-raad	Beleidsadviseur Pensioenen
	Johan Huysse	Werkgever VSNU	Beleidsmedewerker arbeidsvoorwaarden
	Hans Bakker	Werkgever VH	Coördinator arbeidsvoorwaarden
	Petra Post	Werkgever VH	Beleidsadviseur
	Nico van Zuylen	Werkgever VO-raad	Senior beleidsadviseur werkgeverszaken
13 Januari 2017	Edwin van Bokhoven	Werkgever PO-raad	Beleidsadviseur cao en werkgeverszaken
	José Faber	Werkgever MBO-raad	Manager werkgeverszaken
	Willem van Dalen	Werkgever MBO-raad	Adviseur
13 Januari 2017	Akko Bijl	Werkgever MBO-raad	Adviseur
	Dirk Kramer	Werkgever NFU	Arbeidsvoorwaardencoördinator
16 Januari 2017	Aldert Jonkman	Werkgever VH	Senior beleidsadviseur arbeidsvoorwaarden
1 Februari 2017	Geert Jansen	Expert	Oud- senior beleidsadviseur BZK
8 Februari 2017	Tiny van Etten	Expert	Senior adviseur OCW
	Dick van Vliet	Expert	Senior beleidsmedewerker OCW
30 Maart 2017	Frans Kok	Werkgever WVOI	voorzitter werkgeversvereniging onderzoekinstellingen



# Bijlage 3

## Ontstaansgeschiedenis referentiemodel

### Ontstaansgeschiedenis

Het referentiemodel is ontstaan als product van de interdepartementale werkgroep referentiemodel onder voorzitterschap van BZK, die in 1997 haar advies uitbracht. Hieraan gaat een geschiedenis vooraf die teruggaat naar 1959 (zie box 1). Feitelijk werden in 1997 verscheidene ‘referentiemodellen’ gecombineerd tot één standaard inclusief G&G (gepremieerde en gesubsidieerde sectoren) maar exclusief zorg (OVA, overheidsbijdrage arbeidskosten in de zorg) omdat hier separaat afspraken over gemaakt diende te worden met vakbonden.

#### Box 9: Geschiedenis vóór 1993<sup>39</sup>

Onder het kabinet De Quay werd in 1959 de centraal geleide loonpolitiek, die sinds de Tweede Wereldoorlog de loonontwikkeling in Nederland had bepaald, losgelaten. Lonen mochten voor het eerst meer stijgen dan de groei van het nationaal product, waardoor verschillen in winstgevendheid tussen bedrijfstakken door loonstijging tot uiting konden komen. Aangezien de productiviteit van overheidmedewerkers in beginsel niet vast te stellen is, werd in 1961 de welvaartsontwikkeling van overheidmedewerkers gekoppeld aan die van de werknemers in de marktsector.

Binnen dit zogenaamde trendmechanisme werden de salarissen van alle overheidmedewerkers jaarlijks verhoogd met de gemiddelde loonontwikkeling in veertig cao's. Het trendmechanisme had het voordeel van eenvoud en transparantie, maar beperkte de invloed van het kabinet om in te spelen op specifieke arbeidsmarktknelpunten en om loonkosten te beheersen. Daarnaast sloot het trendmechanisme alleen aan op ontwikkeling in de brutolonen en niet in nettolonen, waardoor de ontwikkeling van de nettolonen van ambtenaren ten opzichte van de markt relatief gunstiger was.

Vanaf 1983 begon het kabinet de loonstijging van overheidmedewerkers beleidsmatig vast te stellen, waarmee het trendmechanisme formeel werd stopgezet. Onder druk van de omvangrijke ombuigingstaakstellingen in de jaren '80 bleef de contractloonstijging tussen 1983 en 1993 ongeveer 10% achter op de markt.

Het overeenstemmingvereiste werd in 1989 voor het eerst in een pilot geïntroduceerd. Aanpassing van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen kan slechts na overeenstemming met de (meerderheid van de) vakbonden. In 1993 werd het meerderheidsvereiste vastgelegd in een protocol.

### Sectorenmodel in 1993

Belangrijke mijlpaal voor de vorming van het referentiemodel was de ontwikkeling van het sectorenmodel in 1993. Met dit model is het arbeidsvoorwaardenoverleg naar de overheidssectoren verplaatst. Dit had drie doelen:

1. het afstemmen van arbeidsvoorwaarden op sectorspecifieke omstandigheden;
2. de verbetering van de werkgeversrol en;
3. het behoud van cohesie binnen en tussen sectoren.

<sup>39</sup> BZK (2012)

Het sectorenmodel kent 3 niveaus van arbeidsvoorwaardenoverleg:

- **Niveau 1:** bovensectorale afspraken zoals over pensioenen in de pensioenkamer of in de paritaire Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP).
- **Niveau 2:** afspraken over contractloontwikkeling, arbeidsduur en bovenwettelijke sociale zekerheid zijn onderwerpen in de sectoroverleggen.
- **Niveau 3:** voor secundaire arbeidsvoorwaarden kan het overleg worden gevoerd op de sectorale tafel, maar ook op decentraal (instellings)niveau. Het overhevelen van het overleg over de sectorale onderwerpen naar een lager niveau heeft zich bij de oorspronkelijke sector Onderwijs en wetenschappen voorgedaan.

In het sectorenmodel wordt onderscheid gemaakt tussen de kabinetssectoren (Defensie, Politie, Rechterlijke Macht en Rijk), de inmiddels doorgedecentraliseerde onderwijssectoren (een uitsplitsing van de oorspronkelijke sector Onderwijs en wetenschappen), de decentrale overheden (de Gemeenten, Provincies en Waterschappen) en een groep overige overheidswerkgevers (vroeger bekend als negende sector). De kabinetsectoren vallen rechtstreeks onder het kabinet en er is een rechtstreekse invloed op de onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden. Bij de decentrale sectoren en de doorgedecentraliseerde sectoren heeft het kabinet geen directe invloed op de cao-tafel. De cao's van de kabinetsectoren en de doorgedecentraliseerde sectoren worden grotendeels gefinancierd uit de beschikbaar gestelde kabinetsbijdrage die volgt uit de uitkomst van het referentiemodel.

De decentrale overheden, gemeenten, provincies en waterschappen, zijn in het sectorenmodel aparte sectoren. Gemeenten en provincies financieren hun taakuitoefening inclusief de component lonen uit respectievelijk het Gemeentefonds (GF) en het Provinciefonds (PF), uit specifieke uitkeringen en uit overige eigen inkomsten. De decentrale overheden krijgen accres op GF en PF (trap-op-trap-af systeem) op basis van de netto gecorrigeerde uitgaven. Indien deze per saldo omhoog gaan, ontvangen decentrale overheden hiervoor meer uit het GF en PF. De waterschappen financieren de kosten van hun taakuitoefening inclusief de loontwikkeling uit tarieven. Voor alle drie sectoren is er met uitzondering van de loon- en prijsindexatie van sommige specifieke uitkeringen geen sprake van een apart zichtbare kabinetsbijdrage voor loontwikkeling.

Ten slotte zijn er gepremieerde en gesubsidieerde (G&G) sectoren. Voor zover het hier niet de zorgsector betreft is ook voor deze sectoren het referentiemodel richtinggevend, aangezien zij via de loonbijstelling op de Rijksbegroting gefinancierd worden. De loonbijstelling is de vertaling op departementaal niveau van de kabinetsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling. Er is een verschil tussen de G&G-sectoren en de overheidssectoren met betrekking tot de sociale lastenontwikkeling.

#### **Uitgangspunten referentiemodel 1997**

De kabinetsbijdrage die het kabinet na de beleidsmatige afweging vaststelt wordt in principe loonsom-evenredig verdeeld over de sectoren. Bij de invoering van het sectorenmodel is afgesproken dat hiervan kan worden afgeweken in geval van arbeidsmarkt knelpunten bij sectoren. Deze kunnen dan meer geld - ten koste van andere sectoren - krijgen. De bijdrage wordt dan niet loonsom-evenredig verdeeld over de sectoren. Redenen om een sector minder middelen toe te kennen (ten gunste van anderen) kunnen liggen in:

- De sector heeft ruimte voor het innen van eigen heffingen en middelen om daarmee arbeidsvoorwaarden te financieren en hoeft dus minder middelen te krijgen van het kabinet.
- De sector kan relatief makkelijk de arbeidsproductiviteit verhogen waardoor het geld overhoudt, er zijn minder mensen en dus minder middelen nodig.
- Een specifieke sector heeft problemen met het voorzieningen niveau en de kwaliteit hiervan door onvoldoende of onvoldoende goed personeel en dient een extra inspanning hierop te leveren.
- Een mogelijk afwijkend bruto-netto traject in een specifieke sector.

In alle gevallen van een afwijking binnen de collectieve sector moet worden bezien in hoeverre de criteria objectief gemeten kunnen worden. De kabinetsbijdrage is dus in beginsel gelijk voor alle sectoren, bij uitzondering kan er van worden afgeweken.

Naast het meer harmoniseren van begrippen, het toenemen van de vergelijkbaarheid, en het aansluiten bij de arbeidsvoorwaarden van de markt, worden overheidswerkgevers door toepassing van het referentiebegrip ook geprikkeld om wat betreft de kostenontwikkeling minstens even goed te presteren als werkgevers in de markt. Daarnaast helpt het referentiebegrip om de jaarlijkse ruimtevaststelling te structureren, en bij het opstellen van een consistente meerjarenraming. Ten slotte hoeven ontwikkelingen op arbeidsvoorwaardenterrein in de marktsector, door het hanteren van het referentiebegrip, niet afzonderlijk te worden doorvertaald naar overheidswerkgevers.

# Bijlage 4

## Voor en nadelen alternatief tijdsfad

Variant	Voordelen	Nadelen
<b>1 Eerder vaststellen van de referentie-vergoeding, bijvoorbeeld in september (op basis van de MEV).</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiële ruimte cao's is eerder bekend.</li> <li>• Sluit aan op de verwachte ontwikkelingen in de marktsectoren.</li> <li>• Helder en eenvoudig.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In aantrekkende arbeidsmarkt waarschijnlijk dat de loonbijstelling lager uitvalt dan CEP, en vice versa.</li> <li>• Meer risico voor de rijksbegroting (maar kan ook voordelig uitpakken)</li> <li>• Moeilijk in te schatten hoe dit zich verhoudt tot nieuwe begrotings-systematiek (nieuwe kader indexatie met loon en prijsontwikkeling).</li> </ul>
<b>2 Eerder vaststellen, met een correctie voor het afgelopen jaar.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiële ruimte cao's is eerder bekend.</li> <li>• Sluit redelijk aan op de verwachte ontwikkelingen in de marktsectoren.</li> <li>• Correctie achteraf zorgt dat er geen structureel verschil met realisatie in de markt ontstaat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Correctie kan er voor zorgen dat de vergoeding in een specifiek jaar wel afwijkt van de ontwikkelingen in de markt.</li> <li>• Risico voor de rijksbegroting in specifieke jaren, maar langjarig niet.</li> <li>• Positieve correctie leidt mogelijk tot neiging om dit beleidsmatig te korten.</li> <li>• Minder eenvoudige dan huidige systematiek.</li> <li>• Moeilijk om achteraf aan te passen indien uitkomst significant afwijkt (of cao te sluiten indien 'te vroeg' laag vastgesteld).</li> </ul>
<b>3 Huidige systematiek, met bandbreedte rondom een eerdere raming. Dus CEP, maar niet meer dan +/-X% afwijking van MEV.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiële ruimte cao's is eerder bekend, binnen een bandbreedte.</li> <li>• Sluit redelijk aan op de verwachte ontwikkelingen in de marktsectoren.</li> <li>• Redelijk helder en eenvoudig.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er blijft enige mate van onzekerheid bestaan, waarbij de mate afhangt van de bandbreedte.</li> <li>• Enig risico voor de Rijksbegroting, binnen de bandbreedte.</li> </ul>
<b>4 Vooraf meerjarig vaststellen, bijvoorbeeld bij Regeerakkoord.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiële ruimte is eerder bekend.</li> <li>• Maakt het eenvoudiger om meerjarige cao's te sluiten.</li> <li>• Geen last meer van ramingsfouten.</li> <li>• Zeer helder en eenvoudig</li> <li>• Kleinere kans op tussentijdse beleidsmatige kortingen omdat de ruimte al 'in beton gegoten is'.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In aantrekkende arbeidsmarkt waarschijnlijk dat de loonbijstelling lager uitvalt dan in huidige systematiek.</li> <li>• Kan cumulatief voor of achter gaan lopen op de markt.</li> <li>• Minder bijsturing mogelijk door kabinet, zowel op de begroting als op arbeidsvoorwaarden terrein.</li> <li>• Indien langdurig van lage loongroei uitgegaan wordt betekent dit een aantal lastige jaren om een CAO te sluiten.</li> </ul>
<b>5 Eerder vaststellen van de referentie-vergoeding op basis van het meest recente definitieve realisatiecijfers van CBS (twee jaar terugrekenen)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiële ruimte is eerder bekend.</li> <li>• Geen last meer van ramingsfouten.</li> <li>• Helder en eenvoudig.</li> <li>• Sluit op langere termijn aan op ontwikkelingen in de marktsectoren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sluit vanwege de vertraging van 2 jaar in bepaalde jaren niet goed aan op ontwikkelingen in de markt.</li> <li>• Loonkostenontwikkelingen die zich in markt en overheid tegelijkertijd voordoen, krijgt overheid met vertraging vergoed/ingehouden. Kan leiden tot een meer volatiele cao-loonruimte.</li> <li>• In aantrekkende arbeidsmarkt waarschijnlijk dat de loonbijstelling lager uitvalt dan in huidige systematiek, en vice versa.</li> <li>• Grotere kans op beleidsmatige aanpassingen, vooral wanneer loonbijstelling significant hoger uitvalt dan in de marktsectoren (publicitaire risico's, voorbeeldfunctie etc.)</li> <li>• Financiële onderhandelingsruimte gemakkelijker te achterhalen door vakbonden.</li> <li>• Risico's voor rijksbegroting: In dalende conjunctuur met afnemende arbeidsmarkt, mogelijk hogere vergoedingen terwijl belastinginkomsten dalen.</li> </ul>

# Bijlage 5

## Nadere toelichting

### Pro -en anti-cyclisch beleid

In de analyses bij het uitgavenkader van de Studiegroep begrotingsruimte kwam het thema pro- en anticyclischeit naar voren<sup>40</sup>. De Studiegroep sprak van een onwenselijkheid ten aanzien van procyclisch beleid. Zo wordt als een risico van saldostrating procyclischeit genoemd en dient anticyclisch karakter van de uitgaven onder het uitgavenkader (zoals WW) beter benut te worden. Het referentiemodel ook als procyclisch bestempeld worden in zijn praktische uitwerking.

In tijden van voorspoed worden in de markt hogere contractlonen afgesproken om zo productiecapaciteit uit te breiden en ligt de werkloosheid laag zodat er schaarste heerst op de arbeidsmarkt. In tijden van conjuncturele achteruitgang breiden bedrijven echter hun productiecapaciteit niet meer uit en heerst er veel aanbod op de arbeidsmarkt. Dit resulteert, mede onder druk van de financiële resultaten van bedrijven, over het algemeen in lagere contractloonafspraken.

Beide situaties vertalen zich door naar het referentiemodel. In een hoogconjunctuur stelt het kabinet ruimte middelen ter beschikking waardoor er ook hogere cao's afgesproken kunnen worden. In een laagconjunctuur geeft de overheid een lagere loonbijstelling doordat de markt komt tot een lagere contractloontwikkeling en in het uiterste geval spreekt de overheid een nullijn af. Indien het kabinet beleidsmatig bezuinigd (of bij plust) op het verkeerde moment versterkt de beleidsmatige knop de procyclische werking. Dit betekent minder ruimte aan de cao tafel en dus minder loontwikkeling.

In potentie gaat het om een grondslag van ca. 40 miljard euro, inclusief zorg (die een vergelijkende systematiek kent) ca. 100 miljard euro. Dit betekent dat een lagere (of hogere) contractloontijding van 1% een loontwikkeling van 400 mln (1 miljard) in de weg staat of teveel wordt uitgekeerd. Afgezet tegen een bbp van ca. 700 miljard mist, of is er een overschot in, de economie van potentieel ca. 0,06% (0,14% incl. zorg) bbp. Dit is er vanuit gaande dat deze 1% zich vertaald naar hogere (of lagere) cao afspraken en geconsumeerd wordt. Ter vergelijking: de Nederlandse bbp groei was in 2012 (tijdens de recessie) circa - 0,75% (CEP, CPB 2012). Indien een cao-contractloontijding van de overheidswerkgevers van 3,75% zoals de contractloontijding in 2008 bedroeg (CEP, CPB 2008) dan had dit een mogelijke impact van grosso modo afgerond +0,20% (+0,50% inclusief zorg) kunnen hebben op de economie. Dit is uiteraard maar een versimpeld voorbeeld ter illustratie.

Twee kanttekeningen zijn echter op de plaats. Allereerst blijkt mede uit de interviews dat het referentiemodel vertraagd reageert op marktomstandigheden. Lagere caoafspraken komen pas wanneer de recessie reeds is ingezet. Ook kunnen ze vertraagd zijn door meerjarige cao's. Dit werkt tevens vertraagd door in de voorspellingen vanuit het CPB. Wij schatten dat het mogelijk is dat er enige vertraging in de contractloontwikkeling zit van wellicht 1-2 jaar. Bij korte conjuncturele schokken of plussen is het effect echter verwaarloosbaar. Bij langere conjuncturele neergang (of hoogconjunctuur) kan er een effect optreden in een zekere orde van grootte. Wel is dit effect in potentie klein, zeker als er niet met zorg gerekend wordt. De tweede kanttekening is dat er vanwege de afgesproken uitgavenkaders in totaliteit toch een vast bedrag zal worden uitgegeven. Dit vaste bedrag staat los van de uitkomst van het referentiemodel. Is deze uitkomst lager, dan hoeft er minder te worden bezuinigd op andere terreinen (zoals eerder besproken, geldt dit niet meer in een eventuele nieuwe ruilvoetsystematiek). Bovendien zal er bij het overschrijden van het Europese structurele of feitelijke saldo op andere terreinen worden bezuinigd.

<sup>40</sup> SBG (2015)

## Accres gemeente -en provinciefonds

Gemeentes en provincies ontvangen onder andere inkomsten uit het gemeente- en provinciefonds. De normeringsystematiek bepaalt het accrespercentage waarmee de algemene uitkering binnen het gemeentefonds en het provinciefonds jaarlijks wordt verhoogd of verlaagd. Deze normeringsystematiek is een bestuurlijke afspraak en geen wettelijke regeling. Volgens de huidige systematiek is het accrespercentage gelijk aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven (NGRU). Dit zijn de netto uitgaven onder het kader rijksbegroting in enge zin alsmede de begrotingsgefinancierde netto uitgaven onder de kaders sociale zekerheid en arbeidsmarkt en zorg. Minus enkele correctieposten zoals de uitgaven via het gemeentefonds en provinciefonds zelf. Een volledige uitwerking van de normeringssystematiek staat in de bijlage van de Miljoenennota.

Doordat loonuitgaven onder de netto gecorrigeerde rijksuitgaven vallen, zorgen loonstijgingen op zichzelf voor een verhoging van de indexatie van het gemeente- en provinciefonds. Om echter binnen het uitgavenkader te blijven, wordt deze loonstijging gedekt door minder geld uit te geven aan andere posten. Als de loonstijging gedekt wordt binnen de netto gecorrigeerde uitgaven, blijft ook het accres per saldo gelijk. Het accres is dan ongevoelig voor de uitkomsten van het referentiemodel. Mocht de dekking buiten de netto gecorrigeerde uitgaven vallen, dan stijgen per saldo de netto gecorrigeerde uitgaven en is er sprake van ceteris paribus een positief accreseffect. Tot slot kan het berekenen van individuele effecten van uitgaven geen goed beeld van de systematiek geven. Het daadwerkelijke accrespercentage is de optelsom van vele mutaties binnen het totaal van de rijksbegroting waarmee het isoleren van één effect lastig is.

Twee recente studies kunnen tot ontwikkelingen leiden die van invloed zijn op de samenloop tussen de accres- en referentiesystematiek. Allereerst wordt er in het rapport *Evaluatie normeringssystematiek gemeentefonds en provinciefonds 2010-2015*<sup>41</sup> een variant uitgewerkt waarbij de netto gecorrigeerde rijksuitgaven worden uitgebreid met alle, dus ook de niet begrotingsgefinancierde, uitgaven op het terrein van sociale zekerheid en zorg. Dit zorgt ervoor dat bij de huidige ruilvoetsystematiek de kans groter is dat loonontwikkelingen geen effect hebben op het accres.

Daarnaast wordt in het 15<sup>e</sup> rapport *Studiegroep Begrotingsruimte*<sup>42</sup> geadviseerd het uitgavenkader niet langer te indexeren met de prijs nationale bestedingen, maar met de daadwerkelijke loon- en prijsontwikkelingen. Dit zorgt ervoor dat een verhoging van de loonontwikkelingen in het referentiemodel rechtstreeks tot een verhoging van het uitgavenkader leidt. Doordat hier niet meer voor hoeft te worden omgebogen om binnen het uitgavenkader te blijven stijgen de netto gecorrigeerde uitgaven en dus ook het accres van het gemeente- en provinciefonds.

Tot slot is ook het aandeel van loonuitgaven in het gemeente- en provinciefonds en het aandeel van loonuitgaven in de netto gecorrigeerde uitgaven van het Rijk relevant. Mochten gemeenten bijvoorbeeld een kleiner gedeelte aan lonen uitgeven dan het Rijk aan lonen uitgeeft, dan krijgen gemeenten bij hoge loonindexeringen ten opzichte van prijsindexeringen relatief meer geld en bij lage loonindexeringen minder. Aan de andere kant is dit ook niet de gedachte achter de accessystematiek, het gaat om één integraal percentage voor alle onderliggende ontwikkeling. De systematiek heeft als kenmerk dat het robuust is en niet per onderliggende ontwikkeling een spiegel is van de rijksontwikkeling aan de decentrale overheden ontwikkeling. Het mandje van netto gecorrigeerde uitgaven bevat bijvoorbeeld ook uitgaven aan defensie terwijl gemeentes geen geld aan defensie uitgeven. De gedachte achter de systematiek is dat gemeentes samen met het Rijk trap-op-trap-af gaan en niet dat gemeentes in het gemeentefonds voor elke specifieke uitgavenstijging evenredig worden gecompenseerd. Hier is bewust voor gekozen: het Rijk wil zich niet mengen in de autonome verantwoordelijkheden van decentrale overheden

<sup>41</sup> Werkgroep evaluatie normeringssystematiek (2016)

<sup>42</sup> SBG (2016)

## Wet minimumloon

Uit interviews kwam in de vorm van de wet minimumloon een nog niet eerder verkend alternatief naar voren. De wet minimumloon is het laagste loon dat een werkgever wettelijk verplicht aan een werknemer mag betalen. Dit loon is bij wet vastgesteld en kan met ingang van 1 januari en van 1 juli bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Dit betekent dat ook het minimumloon geïndexeerd wordt. In deze paragraaf wordt bekeken hoe dit in zijn werk gaat en of er aanknopingspunten te vinden zijn voor het referentiemodel.

Volgens artikel 14, lid 1 van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag<sup>43</sup>, kan het bedrag **per 1 januari** herzien worden overeenkomstig:

- a. de helft van de ontwikkeling van de contractlonen<sup>44</sup> zoals deze voor het betrokken jaar, blijkens bekendmaking in de Macro-Economische Verkenningen in het voorafgaande jaar, is geraamd; en
- b. het verschil tussen de ontwikkeling van de contractlonen zoals deze voor het voorafgaande jaar, blijkens bekendmaking in het Centraal Economisch Plan in dat jaar, was geraamd en de ontwikkeling van de contractlonen zoals deze voor het voorafgaande jaar, blijkens bekendmaking in de Macro-Economische Verkenningen in dat jaar, nader is geraamd.

Vervolgens zal per ingang van **1 juli** het bedrag opnieuw herzien worden overeenkomstig het verschil tussen de helft van de ontwikkeling van de contractlonen zoals deze voor het betrokken jaar, blijkens bekendmaking in de Macro-Economische Verkenningen in het voorafgaande jaar, was geraamd en de ontwikkeling van de contractlonen zoals deze voor het betrokken jaar, blijkens bekendmaking in het Centraal Economisch Plan in dat jaar, nader is geraamd.

Tevens kan het bedrag afwijkend worden vastgesteld naar gelang sprake is van een bovenmatige loonontwikkeling zodanig dat hiervan schade voor de werkgelegenheid kan worden verwacht dan wel van een zodanige volumeontwikkeling in de sociale zekerheidsregelingen dat daardoor een betekende premie- of belastingdrukverhoging noodzakelijk is. Ook wordt elke vier jaar bekeken of een herziening van de bedragen op zijn plaats is.

Vaststelling gebeurt op basis van MEV jaar t-1 (50%) en het verschil tussen de contractlonen raming van CEP en MEV van voorafgaand jaar (na-ijleffect). In juli volgt een tweede indexatie op eenzelfde manier. Dit gebeurt door 50% van de MEV (jaar t-1) uitkomst af te trekken van de CEP uitkomst van jaar t. Dit betekent een twee-staps berekening van de contractloonstijging om zo goed als kan de marktontwikkeling te volgen en tot een zuivere benadering (met correctie) te komen. Hierdoor zowel bij aanvang van jaar t een gedeelte bekend is en gedurende het jaar in juli. Dit geeft meer zekerheid.

Dat afwijkingen wettelijk bepaald zijn, ofwel er is mogelijkheid om af te wijken indien daar redenen voor zijn. Tevens kan elke vier jaar bezien worden of de dan geldende bedragen nog actueel zijn. Hieruit kan afgeleid worden dat het wettelijk vaststellen van het referentiemodel geen halszaak is, maar op basis van de wet minimumloon wel mogelijk is. Nadeel is dat dit ten koste gaat van het informele, snelle, karakter van het referentiemodel en dat de uitkomst gepubliceerd dient te worden wat cao-onderhandelingen niet ten goede komt.

<sup>43</sup> Wet wml (1968)

<sup>44</sup> Hieronder wordt verstaan het contractloon gemiddelde van markt, overheid, G&G sectoren en zorg. Tevens kan het bedrag niet verlaagd worden.

# Literatuurlijst

- BZK (1997-2017) 'Verscheidene ruimtebrieven' *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*
- BZK (2012) 'Handleiding referentiemodel' *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*
- BZK (2017) 'Jaarrapportage bedrijfsvoering Rijk 2016' *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*  
Borstlap, werkgroep 'Sturing op arbeidsvoorwaardenvorming en pensioenen in de publieke sector' (2015)  
'Buitengewoon normale sturing'
- CPB (1997-2017) 'Verscheidene ramingen van MEV en CEP' *Centraal planbureau*
- CBS (2014) 'Gelijk loon voor gelijk werk?' *Banen en lonen bij de overheid en bedrijfsleven, 2012*
- CPB (2005) 'Is part-time employment here to stay?' *Centraal Planbureau Discussion paper no. 100*
- CPB (2014a) 'Toelichting bij tabellen Kerngegevens en Aanvullende kerngegevens' *Centraal Planbureau*
- CPB (2014b) 'Gescheiden arbeidsmarkten?' *Marklonen leidend Centraal Planbureau policy brief 2014/12*
- CPB (2016) 'Macro Economische Verkenning 2017' *Centraal planbureau*
- IBO (2015) 'IBO Zelfstandigen zonder personeel' *Rijksoverheid*
- Miljoenennota 2005 (2004) 'Nota over de toestand van 's Rijks Financiën' *Tweede Kamer der Staten-Generaal*
- Miljoenennota 2008 (2007) 'Nota over de toestand van 's Rijks Financiën' *Tweede Kamer der Staten-Generaal*
- Miljoenennota 2015 (2014) 'Nota over de toestand van 's Rijks Financiën' *Tweede Kamer der Staten-Generaal*
- OCW (2002) 'Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2002' *Nr 110.*
- Rijn, Van (2001) 'De arbeidsmarkt in de collectieve sector' *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*
- ROP (2006) 'Naar een krachtig publiek werkgeverschap' *Raad voor het overheids personeelsbeleid advies nummer 28*
- SBG (2016) 'Van saldosturing naar stabilisatie' *Rapport van de 15e Studiegroep Begrotingsruimte, Rijksoverheid*
- SEO (2005) 'De aantrekkelijkheid van de collectieve sector als werkgever' *in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*
- SEO (2010) 'Het verdiende loon?' *in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*
- SEO (2012) 'Prikkel voor productiviteit' *in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*
- SEO (2013) 'Development of the public-private wage differential in the Netherlands 1979 - 2009' *discussion paper'*



SEOR (2008) 'Onderzoek naar incidentele loonontwikkeling' in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

SER (2006) 'Voorkomen arbeidsmarktknelpunten collectieve sector' *Sociaal Economische Raad, Publicatienummer 4*

Uijlenbroek, Jansen (2015) 'De versturende werking van de loonbijstelling in de publieke sector' *Economische Statistische berichten,*

Werkgroep Evaluatie normeringssystematiek (2016) 'Evaluatie normeringssystematiek gemeentefonds en provinciefonds 2010-2015' *Eindrapport werkgroep vijfde evaluatie normeringssystematiek gemeentefonds en provinciefonds*

Werkgroep referentiemodel collectieve sector (1997) 'Rapport van de werkgroep referentiemodel collectieve sector'

Wet wml (1968, 27 november). Geraadpleegd op 1 maart, 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0002638/2017-01-01>



Dit is een publicatie van:

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Juli 2017 | 104526