



Aan
Van

minister BZK
DGBK

Directie Arbeidszaken
Publieke Sector
Cluster analyse, arbeidsmarkt
en macro economisch advies

Contactpersoon

10.2.e

10.2.e

Datum
13 mei 2011

Kenmerk
2011-2000193863

nota

ruimtebrief 2011

Aanleiding/probleemstelling

Bij voorjaarsnota stelt de ministerraad ook de kabinetsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling bij de overheid vast. Deze wordt bepaald op basis van de CEP ramingen van het CPB. Hierbij treft u de brief met de definitieve kabinetsbijdrage 2011 aan ter vaststelling in de MR.

Advies/actie

Indien u akkoord bent met de brief, verzoek ik u deze te ondertekenen.

Toelichting

De bijdrage is afgestemd met Financiën.

Conform de financiële bijlage van het regeerakkoord wordt de vergoeding voor contractloonstijging, geraamd op 10.2.b.

De bijdrage bestaat daarom dit jaar alleen uit een bijdrage voor de stijging van de sociale werkgeverslasten van voor overheidswerkgevers, en voor de gepremieerde en gesubsidieerde sector, niet zijnde zorgsector.

Het is gebruikelijk de Ruimtebrief tegelijkertijd de agenderen met de Voorjaarsnota, omdat de vaststelling uitkomst is van de voorjaarsbesluitvorming.

Deze week werd pas bekend dat de Voorjaarsnota as vrijdag in de ministerraad behandeld wordt.

Ambtelijk AZ wil de ruimtebrief nu niet tegelijkertijd agenderen omdat wij ambtelijk niet kunnen garanderen dat zij as maandagochtend een getekend exemplaar hebben.

De brief zou dan een week later geagendeerd worden. Dat kan wel maar is vreemd omdat de Voorjaarsnota in feite de budgettaire besluitvorming afrondt.

U kunt eventueel overwegen deze ruimtebrief alsnog in te brengen in de ministerraad van as vrijdag.



Aan
Van

Minister BZK

10.2.e

Directie Arbeidszaken
Publieke Sector
Cluster analyse, arbeidsmarkt
en macro economisch advies

Contactpersoon

10.2.e

10.2.e

Datum

10 juni 2011

Kenmerk

2011-2000242455

nota

brief overheidswerkgevers over kabinetsbijdrage 2011

Aanleiding/probleemstelling

Nu het kabinet de kabinetsbijdrage in de arbeidskosten voor 2011 heeft vastgesteld, dient dit nog formeel meegedeeld te worden aan de overheidswerkgevers.

Advies/actie

U wordt geadviseerd in te stemmen met de tekst van de concept brief en deze brief te ondertekenen en aan het verbond sectorwerkgevers overheid te laten sturen.]

Toelichting

De ruimtebrief 2011 is in de ministerraad vastgesteld. Daarmee zijn de vakministers die ook werkgever zijn, zoals de minister van Defensie formeel op de hoogte van de kabinetsbijdrage 2011, maar in overheidssectoren waar de werkgeversrol niet door de minister wordt vervuld, is dat formeel nog niet zo. Met deze brief informeert u de overheidswerkgevers formeel over de ruimte die hen in 2011 beschikbaar wordt gesteld.

10.2.b

Arbeidszaken Publieke
Sector
Macro Economische
Advisering

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland

Contactpersoon

10.2.e

10.2.e

10.2.e

verslag

Halfjaarlijks overleg Referentiemodel

Datum
13 januari 2016

Kenmerk
2022-0000106902

Vergaderdatum 6 januari 2016

Deelnemers

10.2.e

Afwezig

N.v.t.

1. Opening en mededelingen

10.2.e gaat samen met dossier referentiemodel bij FIN doen.

10.2.e maakt mogelijk overstap naar ander beleidsterrein in het kader van reorganisatie bij BZK. Overstap zou per 1 april zijn, maar is nog niet zeker.

2. Vaststellen verslag vorig overleg (1 bijlage)

RCN: Inflatieverschil nu op 0 gezet, maar discussie nog niet afgesloten. Initiatief voor gesprekken ligt nu bij APS en V&J.

3. Overgang van lonen per arbeidsjaar naar lonen per gewerkt uur

Nog onbekend wanneer wordt overgegaan op lonen per gewerkt uur. Evt per komend CEP. Zou geen effecten moeten hebben afgezien van arbeidsduurverlenging of -verkorting.

BZK zoekt uit of het juridische bezwaren oplevert met het referentiemodel. Vermoeden is van niet

CPB test of er geen effecten zijn op de SLO en de aanwendingskant.

CPB neemt contact op met VWS of er geen bezwaren zijn ivm het OVA-convenant.

4. Nieuwe versie en presentatie referentiemodel (2 bijlagen)

BZK en FIN tevreden over nieuwe opbouw ref_lap.

CPB kijkt na of er een regel kan komen die exact de referentievergoeding incl. beleidsmatige aanpassing weergeeft.

5. Aanpassing berekening SLO in referentiemodel (2 bijlagen)

BZK heeft vorig jaar een voorstel gedaan voor aanpassing van berekeningswijze van de vergoeding voor SLO in het referentiemodel. Door de aanpassing zouden geen correcties meer nodig zijn n.a.v.

augustusbesluitvorming. Er zitten echter te veel andere haken en ogen aan een dergelijke aanpassing

Conclusie: de berekening van de SLO wordt dus niet aangepast.

BZK en FIN monitoren vanaf de eerstvolgende CEP wel het verschil in SLO voor de ramingsjaren, tussen verschillende versies van CEP.

6. Inventarisatie benodigde gegevens voor referentiebegrip

Bedoeld voor check of er niets uit mimosi-tabellen is gehaald dat door BZK en/of Fin wordt gebruikt.

Conclusie: mimosi is nauwelijks veranderd, er zijn geen problemen in de output voor het referentiemodel.

7. Effecten loonruimteovereenkomst

CEP houdt in principe geen rekening met de eenmalige vaststelling van de referentievergoeding op stand kMEV.

BZK en FIN overleggen of/hoe dit op te nemen in de CEP. Doel zou zijn om in mimosi wel de feitelijke loonbijstelling terug te kunnen zien.

8. Incidentele loonontwikkeling

Eerder afgesproken om diepgaandere analyse van ILO te doen, nu geen prioriteit. Oppakken vanaf april.

9. Ufo-premie

Verlaging van Ufo-premie tijdens kabinetsperiode heeft ongewenste effecten omdat Inkomstenkader niet kan worden aangepast.

FIN gaat bij opvolger van **10.2 e** na of aanpassing Ufo-premie i.c.m. aanpassing lastenkader wel kan bij start nieuw kabinet.

10. Rondvraag en sluiting

BZK plant volgende afspraak in april.

1. sg - 02/3/10
2. minbzk

10.2.e.

42019
3/10

Nr. 10



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan
Van

Min van BZK
DGOO

Directoraat-Generaal
Overheidsorganisatie
Directie Ambtenaar &
Organisatie

Contactpersoon

10.2.e

10.2.e

Datum
26 september 2016

Kenmerk

nota

Evaluatie referentiemodel bekostiging
arbeidsvoorwaarden

Aanleiding/probleemstelling

Sinds 1997 wordt de ruimte die het kabinet beschikbaar stelt voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de collectieve sector bepaald aan de hand van het referentiemodel waarvoor BZK samen met Financiën/IRF verantwoordelijk is. Dit model is nooit vastgelegd in wet of regelgeving en daarom niet standaard onderhevig aan evaluatie¹. Nu wij signalen vanuit verschillende overheidswerkgevers krijgen omtrent toenemende moeilijkheden om CAO's af te sluiten, na het veelvuldig beleidsmatig bijstellen van de uitkomst van het referentiemodel en het structureel korten van de incidentele loonontwikkeling, lijkt het ons goed om de bekostiging van arbeidsvoorwaarden binnen de collectieve sector na 20 jaar breed te evalueren.

Advies/actie

In te stemmen met een evaluatie van de bekostiging arbeidsvoorwaarden binnen de publieke sector. Besluitvorming over eventuele aanpassingen kan aan een volgend kabinet overgelaten worden.

Onder toelichting vindt u aspecten die onderzocht kunnen worden.

In bijlage 1 de huidige werking van het referentiemodel en in bijlage 2 de ontstaansgeschiedenis van het referentiemodel. Ook kan een en ander desgewenst met u nader worden besproken in een PO.

Betrokken BZK onderdelen
DGOO/A&O

Toelichting

Via een ambtelijke inventarisatie zijn er verscheidene evaluatiepunten geïdentificeerd. Na instemming zal een projectplan opgesteld worden en aan de hand van input vanuit overheidswerkgevers zullen tevens andere onderwerpen – die binnen de vastgestelde scope vallen – aan bod kunnen komen.

Componenten evaluatie

Er wordt aan gedacht de volgende punten mee te nemen in de evaluatie:

¹ De 15^e studiegroep begrotingsruimte heeft onlangs aangegeven veel waarde te hechten aan evaluatie van componenten met een sterk financieel belang. Zoals (nieuwe) fiscale maatregelen. Zo wordt geadviseerd een operatie Inzicht in Kwaliteit te starten.

Opmerking 10.2.e 30/9 10.2.e

Datum
26 september 2016

Kenmerk

- a. Evaluatie referentiemodel: zijn de doelstellingen zoals beoogd in 1997 behaald? (zie bijlage 2).
- b. Welke knelpunten zijn te identificeren bij de werking van het model?
- c. In hoeverre stelt de systematiek sociale partners in staat om tijdig een uitkomst te krijgen en zodoende budgettair verantwoord afspraken over arbeidsvoorwaarden met sociale partners te kunnen maken?
- d. Zijn er alternatieven denkbaar die beter aansluiten bij de huidige kaders en omstandigheden omtrent bekostiging arbeidsvoorwaarden? In hoeverre wijken deze omstandigheden af van 1997?
- e. Kan het model aangepast worden om meer aan te sluiten bij het advies van de studiegroep begrotingsruimte, die een anticyclisch beleid in plaats van procyclisch beleid voorstaat?
- f. Hoe kan wellicht een betere, beargumenteerde beleidsmatige, afweging gemaakt worden? En is deze nodig?
- g. Hoe ligt de koppeling tussen de arbeidsvoorwaardenruimte, pensioenafdrachten en de arbeidsproductiviteit? Een verkenning naar de mogelijkheden om de gebruikelijke arbeidsproductiviteitstaakstelling te vervlechten in de loonreferentie systematiek.
- h. Wat zijn de voor- en nadelen van het bij wet vastleggen van het referentiemodel?
- i. Enkele technische componenten zoals omgang met incidentele loonontwikkeling en omgang met sociale lastenontwikkeling (e.g. verwerken augustusbesluitvorming), waaronder pensioenen.

Proces

Na de bepaling van een scope ziet het proces er als volgt uit:

1. Formeren van een projectteam waarin in ieder geval zitting hebben BZK, FIN, OCW, CPB (voor zo ver beschikbaar) en wellicht een vertegenwoordiging van sectorwerkgevers.
2. Het opstellen van een projectplan (oktober).
3. Bespreken projectplan met overheidswerkgevers (medio oktober).
4. Formeren van een klankbordgroep bestaande uit afdelingshoofden vanuit BZK, OCW, FIN en sectorwerkgevers vanuit Kabinetsectoren en onderwijs.
5. Uitvoeren projectplan (november -februari).
6. Oplevering eindrapport met aanbevelingen (februari)
7. Aanbevelingen voorleggen aan de sectorwerkgevers en partners zoals FIN, OCW en CPB (februari 2017).
8. Conclusies en een eventueel voorstel tot wijziging van het referentiemodel voorleggen aan MR (maart 2017).

Politieke context

Er is een inventarisatie van onderwerpen geweest waarbij OCW (systeemverantwoordelijke onderwijswerkgevers, overigens stelt OCW *alleen* budget ter beschikking. De sectoren bepalen zelf de besteding) en FIN (systeemverantwoordelijke loonbijstelling) zijn ambtelijk geconsulteerd, de gemaakte opmerkingen zijn verwerkt. Ambtelijk FIN heeft aangegeven voorstander te zijn van de evaluatie, maar ziet in dit stadium nog geen noodzaak

het voornemen tot evaluatie te delen met de eigen minister. De uitkomsten uiteraard te zijner tijd wel.

Datum
26 september 2016
Kenmerk

Bijlage 1: huidige werking referentiemodel

Achtergrond

Het referentiemodel is een beslismodel voor het vaststellen van de kabinetsbijdrage voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de collectieve sector. Het referentiemodel bestaat uit een objectief technisch deel (het referentiebegrip) en een beleidsmatig deel. Eerst wordt op technische wijze een marktconforme arbeidskostenontwikkeling bepaald aan de hand van een objectiveerbaar referentiebegrip. Daarna volgt een beleidsmatige afweging (door het kabinet), waarbij wordt bezien in hoeverre het politiek mogelijk en wenselijk wordt geacht om de uitkomst van het objectieve referentiebegrip onverkort te volgen. Het huidige referentiebegrip is in 1997 formeel vastgesteld. In het referentiemodel wordt er onderscheid gemaakt tussen de overheidssectoren en de Gepremieerde & Gesubsidieerde -sectoren (G&G).

Het uitgangspunt van het referentiebegrip is om de loonontwikkeling in de overheidssectoren aan te laten sluiten bij de loonontwikkeling 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. Dat vereist het kunnen bieden van een vergelijkbaar arbeidsvoorwaardenpakket.

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 er voor gekozen ook deze component te baseren op de ontwikkeling in de marktsector. Gedachte hierachter is om een prikkel te introduceren de sociale lasten en vooral de pensioenkosten te beheersen. Als de overheid er namelijk in slaagt een lagere sociale lastenontwikkeling te realiseren dan in de marktsector, is er meer ruimte voor verbetering voor bijvoorbeeld loonontwikkeling. In het omgekeerde geval kan dit betekenen dat er minder ruimte is voor contractloonontwikkeling. De vergoeding voor de sociale lasten wordt dus gebaseerd op de ontwikkeling van de sociale lasten in de marktsector. Naast 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.

Componenten

Het referentiebegrip bestaat grosso modo uit de volgende componenten:

1. Contractloonstijging: De contractloonstijging (CLS) van de markt wordt via het referentiebegrip doorvertaald naar de overheidswerkgevers.

2. Sociale lastenontwikkeling: Het gaat hier om de feitelijke werkgevers premielasten voor de wettelijke sociale zekerheid en de werkgeverspremies voor de pensioenregeling. De SLO komt tot stand door de relatieve sociale lastendruk in de markt in een zeker jaar af te trekken van de sociale lastendruk markt van het daaraan voorafgaande jaar. Zo wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel de sociale lasten in dat jaar percentageel zijn gestegen.
3. Incidentele loonontwikkeling: De loonontwikkeling in de marktsector wijzigt niet alleen door fluctuaties in de CLS. Ook door andere oorzaken wijzigen de verdiende lonen. Dit wordt incidentele loonontwikkeling (ILO) genoemd. De ILO is gelijk aan het verschil tussen de brutoloonontwikkeling en de CLS per arbeidsjaar.

Beleidsmatige afweging:

Het kabinet hoeft de uitkomst van het referentiebegrip niet zonder meer over te nemen, maar heeft de vrijheid om daarvan om beleidsmatige redenen af te wijken. Enerzijds kunnen er redenen bestaan om af te wijken vanwege verschillen tussen de collectieve sector en de markt, zoals arbeidsmarktknelpunten, budgettaire randvoorwaarden en de relatie met de prijsontwikkeling BBP. Anderzijds kan er aanleiding zijn om onderscheid te maken tussen de verschillende sectoren binnen de collectieve sector, zoals arbeidsmarktknelpunten, verdien capaciteit en mogelijkheden tot productiviteitsverbetering. De beleidsmatige afweging kan plaatsvinden bij het opstellen van het regeerakkoord of jaarlijks bij het vaststellen van de kabinetsbijdrage. Bijna elk jaar heeft er een korting plaatsgevonden. In bijlage 3 is een overzicht toegevoegd van alle kortingen.

Cyclus

Het tijdsplan van de kabinetsbijdrage volgt dat van de begrotingscyclus:

jaar t-1	<i>Kaderbrief (voorjaar)</i> 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	<i>Miljoenennota (najaar)</i> 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	<i>Kaderbrief / Voorjaarsnota (voorjaar)</i> De definitieve vaststelling van de kabinetsbijdrage voor jaar t (Ruimtebrief) gebaseerd op de ramingen van de definitieve CEP (maart) in jaar t

Datum
26 september 2016

Kenmerk

Scope collectieve sector

De bekostiging van de arbeidsvoorwaarden via het referentiemodel geldt voor de sectoren:

- Kabinetsectoren (Rijk, Rechterlijke macht, Politie, Defensie)
- Doorgedecentraliseerde sectoren (Primair onderwijs, Voortgezet onderwijs, MBO, HBO, WO, Onderzoeksinstellingen, UMC's).
- G&G sectoren.

Indirect worden de volgende sectoren ook gefinancierd:

- Gemeenten: toegenomen access door hogere uitgave Rijksoverheid.
- Provincies: toegenomen access door hogere uitgave Rijksoverheid.

Buiten de scope vallen:

- Waterschappen: Waterschappen kunnen hun eigen premies heffen waardoor het referentiemodel niet van invloed is op deze sector.
- Zorg: kent een eigen 'OVA' (overheidsbijdrage aan arbeidsvoorwaarden) convenant die lijkt op het referentiemodel maar waar een beleidsmatige knop ontbreekt. Dit convenant staat ter discussie (zie 2-pager die 26 augustus in de MR lag), uitgangspunt is om de zorgsector meer te laten aansluiten bij de rest van de collectieve sector.

Bijlage 2: ontstaansgeschiedenis referentiemodel

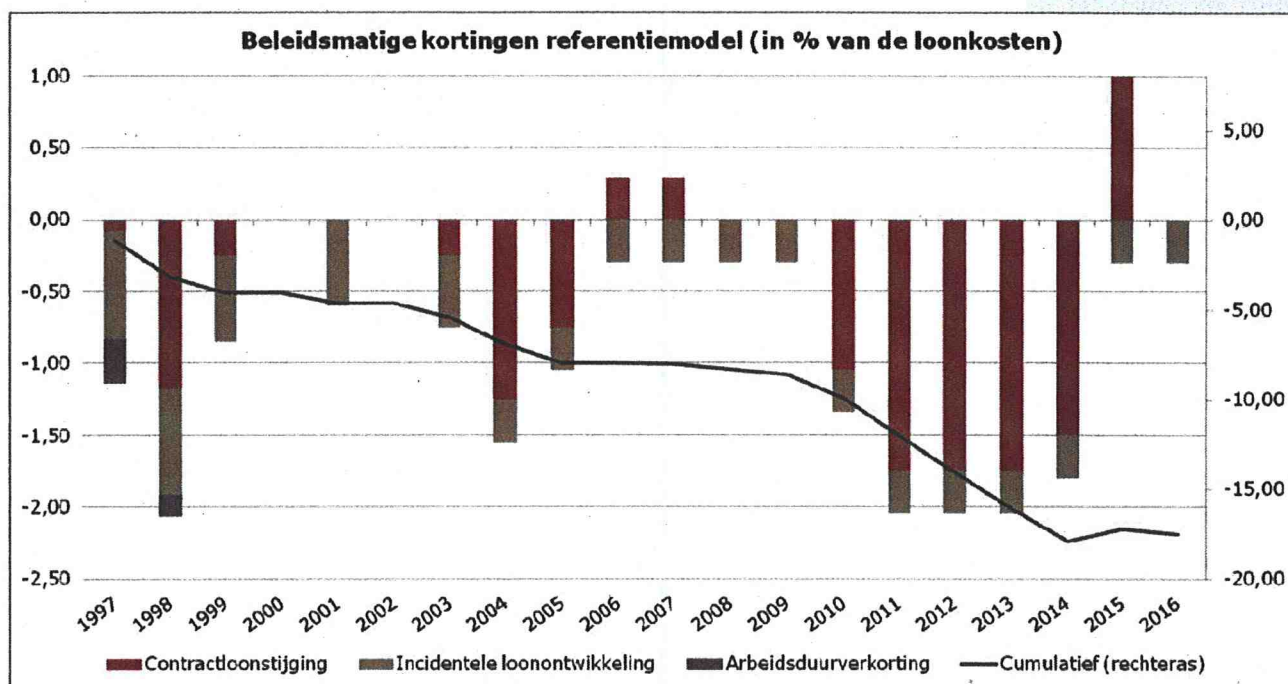
Het referentiemodel is ontstaan uit de interdepartementale werkgroep referentiemodel onder voorzitterschap van BZK welke in 1997 haar advies uitbracht. Voornaamste doel was het 1) harmoniseren van referentiebegrippen om beter te kunnen ramen, 2) beter te kunnen vergelijken en 3) zo goed mogelijk te kunnen aansluiten bij ontwikkelingen in de markt. Men vist tenslotte in dezelfde arbeidsmarkt vijver. Het toen geadviseerde model wordt nu nog steeds gebruikt; wel zijn er enkele wijzigingen geweest ten aanzien van met name compensatie voor sociale lastenontwikkeling door gewijzigde wetgeving. Het is belangrijk te vermelden dat er ten aanzien van twee punten verschil van inzicht bestond in de werkgroep waarbij FIN en EZ een andere houding aannamen bij:

1. de hoogte van de vergoeding voor incidentele loonontwikkeling en
2. de vraag of het referentiebegrip al dan niet een technische aftrekpost moet bevatten voor arbeidsproductiviteitsontwikkeling.

Het verschil bestond erin dat FIN/EZ graag op deze twee punten ook aansluiting zochten bij de markt (invoeren van een arbeidsproductiviteitskorting en ook de ILO baseren op marktontwikkeling). De overige leden van de werkgroep vonden een markt 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 een vaststaand percentage te hanteren voor de ILO wat per regeerakkoord wordt bepaald (vastgesteld op 0,75% in 1997 en vanaf 2004 0,3% per jaar) en geen arbeidsproductiviteit mee te nemen in het model. Dit verschil van inzicht kwam voort uit de oorspronkelijke doelen van de departementen. FIN/EZ zagen in het referentiemodel vooral een manier om de werkgevers niet uit de pas te laten lopen omdat ze zonder prikkels te hoge arbeidsvoorwaarden zouden afspreken. Voor de andere ministeries was het referentiemodel er juist om te zorgen dat er aansluiting zou blijven bij de markt, omdat ze bang waren dat er te vaak zou worden gekort.

Datum
26 september 2016
Kenmerk

Bijlage 3: kortingen in het referentiemodel



Cumulatief heeft dit een besparing opgeleverd van ca. 7 miljard euro.

Nr. 11

Directoraat-Generaal
Overheidsorganisatie
Directie Ambtenaar &
Organisatie

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

10.2.e

10.2.e

10.2.e

verslag

Halfjaarlijks overleg Referentiemodel

Datum
23 november 2016

Kenmerk
2022-0000106905

Vergaderdatum 22 november 2016

Deelnemers

10.2.e

Afwezig

1. Opening en mededelingen

Vergadering is geopend bij punt 5, voor het verslag wordt de agenda aangehouden. Mededelingen:

- BZK deelt mee dat de evaluatie van het referentiemodel, of delen daarvan welke betrekking hebben op productiviteitskorting, aan de Tweede Kamer verzonden kunnen worden aan de hand van een toezeggingen van de Minister W&R.
- BZK deelt mee dat er een WOB verzoek is gekomen vanuit de Algemene onderwijsbond welke verzoekt om de technische uitkomst van het referentiemodel en de verstuurde ruimtebrieven 2000-2015. Het verzoek wordt op dit moment door BZK beoordeelt.
- BZK deelt mee dat vrijdag 25 november er een MR besluit genomen wordt over het vastzetten van de uitkomst van het referentiemodel op basis van de september (MEV) raming 2016 voor het jaar 2017.
- FIN deelt mee dat er een opvolger is voor het dossier referentiemodel 10.2.e bij FIN.
- CPB deelt mee dat decemberraming over 2-3 weken verwacht wordt. Hiernaar kan er weer gekeken worden naar de ontwikkeling van de lonen.
- CPB deelt mee dat het een studie gaat verrichten voor BZK naar arbeidsproductiviteit. Dit zal waarschijnlijk plaatsvinden na de Keuzes in Kaart studies.

2. Vaststellen verslag vorig overleg dd. 29-06-2016 (1 bijlage)

Verslag is vastgesteld.

Acties vorige vergadering

- BZK: heeft plan van aanpak geschreven ten aanzien van evaluatie referentiemodel.

- BZK: agendeert afspraken informeel informeren overheidswerkgevers en vertrouwelijkheid van de ruimtebrief in VSO overleg. Is nog niet gebeurt wegens huidige problematiek pensioenfondsen.
- FIN: kijkt of SEOR (2008) ILO onderzoek te vinden is. Dit is inmiddels gevonden.
- FIN: gaat proces regeerakkoord na en kijkt hoe en wanneer ILO besproken kan worden en in welke vorm. Zie punt 4.
- FIN: gaat bij AFEP na hoe proces UFO werkt (opvolger Marita). Zie punt 4.
- FIN/BZK: standpunten uitwisselen ten aanzien van hoogte ILO en eventuele korting ILO. Zie punt 4.
- FIN/BZK: mogelijk nieuw onderzoek ILO en/of bepalen wat er gebeurt als er geen vergoeding voor ILO uitgekeerd wordt. Waar komt het geld vandaan? Zie punt 4.
- FIN/BZK: nadere afspraken over inzet nullijn zijn niet gemaakt, dit komt aan bod in separate overleggen over het nieuwe regeerakkoord.

3. Evaluatie referentiemodel

CPB biedt aan om, ondanks drukte wegens KIK, mee te lezen. Insteek zal zijn vanuit de economische aspecten zoals ILO. Overigens is CPB van mening dat het model aardig functioneert, voor waken dat het niet te moeilijk wordt. Daarnaast vraagt CPB naar decentrale overheid en hoe deze meelopen in de systematiek. FIN geeft aan dat dit via accres gebeurt maar dat dit afhankelijk is van de dekking van CAO afspraken bij de Rijksoverheid en of dit kadergevoelige uitgaven zijn dan wel dekking binnen het kader gevonden wordt. Als er dekking buiten het kader (extra) komt, neemt het accres toe en hebben gemeenten/provincies meer ruimte voor het maken van arbeidsvoorwaardelijke afspraken.

BZK geeft aan dat ILO onderdeel uitmaakt van de evaluatie en gaat graag in gesprek hierover met CPB. Dit zal 10.2.e namens BZK uitwerken samen met 10.2.e van FIN.

- BZK: afspraak agenderen met CPB voor interview
- BZK/FIN: CPB betrekken bij evaluatie referentiemodel.

4. Nieuw regeerakkoord

Voor een nieuw regeerakkoord zijn drie aspecten van belang:

- ILO: afgesproken is dat invulling van de ILO voortvloeit uit de evaluatie van het referentiemodel. Wel moet het proces duidelijk zijn en nu al over in contact getreden worden met dezen en genen die gaan over het regeerakkoord dan wel input hiervoor leveren. Het mogelijk verhogen van de ILO legt bijvoorbeeld een behoorlijk beslag op de beschikbare ruimte en hiervoor willen we niet te laat het proces starten. Vooralsnog wordt uitgegaan van het basispad, wat betekent dat de ILO niet gekort wordt.
- UFO: Kan bij regeerakkoord aangepast worden. Hiervoor kunnen we informatie uit een eerdere exercitie gebruiken. BZK levert dit aan bij FIN om af te stemmen.

Datum
30 juni 2016

- FIN: gaat proces ILO aan en geeft aan dat dit heden onderzocht wordt en kijkt of uitkomsten meegenomen kunnen worden richting nieuwe regering.
- FIN: verdiept zich in proces aanpassing UFO premie (verlagen inkomstenkader, verlaging uitgavenkader).
- BZK: Verstuurt de informatie ten aanzien van UFO naar FIN.

5. Ziektewet eigenrisico dragerschap 1-1-2017

Per 1 januari zal de Rijksoverheid eigen risicodragers worden van de Ziektewet om te besparen op premieafdracht. Aangezien het Rijk een vergoeding krijgt voor stijgende premies zou het niet eerlijk zijn deze nog uit te keren. Hiervoor dient het referentiemodel aangepast te worden aangezien dit alleen voor Rijk gaat gelden. Hierbij dienen zich de volgende vraagpunten aan:

- Hoe groot is het verschil tussen Rijk en de andere sectoren? Als de afwijking minimaal is zou het zonde zijn om grote wijzigingen in de manier van presenteren aan te brengen (e.g. Rijk apart meenemen zoals G&G sectoren).
- Hoe kunnen we premie eruit filteren?
 - Pseudo premie heffen.
 - Rijk apart weergeven.
- Wat betekent dit voor de MIMOSI cijfers? Voor de CEP raming dient er duidelijkheid over te zijn.
- CPB/FIN/BZK: treden in nader overleg.

6. Rondvraag en sluiting

Geen vragen. Volgende vergadering zal omstreeks maart plaatsvinden.

Aan
Van

De minister van BZK
DGOO

Directoraat-Generaal
Overheidsorganisatie
Directie Ambtenaar &
Organisatie

Contactpersoon

10.2.e

10.2.e

Datum

1 december 2016

Kenmerk

2022-0000106906

nota

Aanbieding Ruimtebrief 2017 aan MR

Aanleiding/probleemstelling

Jaarlijks wordt de Ruimtebrief verzonden naar de overheidswerkgevers om hen te informeren over de kabinetsbijdrage in de arbeidskosten in de collectieve sector voor het lopende en aankomende jaar. Door het MR besluit van vrijdag 25 november om de uitkomst van het referentiemodel over 2017 vast te stellen op basis van de september raming (MEV 2016 van het CPB) en extra middelen ter waarde van 10.2.b ter compensatie beschikbaar te stellen, wordt de ruimtebrief eerder verzonden dan gebruikelijk¹. De Ruimtebrief wordt geagendeerd voor de Ministerraad van vrijdag 9 december 2016.

Met opmerkingen

10.2.e

Advies/actie

Indien u akkoord bent met de conceptbrief kunt u het aanbiedingsformulier voor de Ministerraad ondertekenen en de brief paraferen.

Na akkoord van de Ministerraad ontvangt u de definitieve brief voor verzending aan de overheidswerkgevers verenigd in de Stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid.

Betrokken BZK onderdelen
DGOO

Toelichting

- Het referentiemodel is een beslismodel voor het vaststellen van de jaarlijkse kabinetsbijdrage voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de collectieve sector. Het referentiemodel bestaat uit een objectief technisch deel (referentiebegrip) en een beleidsmatige afweging.
- De uitkomsten van het referentiemodel voor 2017 is 10.2.b voor de overheidssectoren. In de MR van vrijdag 25 november 2016 is afgesproken tevens 10.2.b euro beschikbaar te stellen voor overheidswerkgevers om deze tegemoet te komen in de kosten voor de stijging van de pensioenpremies opdat zij in 2017 CAO afspraken kunnen maken of lopende CAO afspraken kunnen nakomen.
- Bovenstaande cijfers zijn met het ministerie van Financiën afgestemd. De

¹ Normaliter wordt de raming op basis van de maart raming (CEP) in lopend jaar vastgesteld.

Datum
1 december 2016
Kenmerk
2022-0000106906

totale kabinetsbijdrage 2017 wordt door het ministerie van Financiën gelijktijdig met de overige mutaties in de Voorjaarsnota 2017 toegevoegd aan de afzonderlijke begrotingen.

- In de Ruimtebrief wordt normaliter ook een voorlopige prognose gegeven van de kabinetsbijdrage in 2018. Dit is helaas nu niet mogelijk door de eerdere vaststelling dan gebruikelijk van de ruimte.

Politieke context

- Het besluit om te compenseren heeft al plaatsgevonden, de berekening is nu enkel nog een technische exercitie. De cijfers en de inhoud van de brief zijn afgestemd met het Ministerie van Financiën.
- De stijging van de pensioenpremie kan per sector verschillend uitpakken waardoor sommige sectoren meer arbeidsvoorwaardenruimte overhouden dan andere.
- De sectoren zijn op de hoogte van de uitkomst van het referentiemodel en de toegezegde compensatie van 10.2 b euro.
- Het toekennen van deze middelen betekent niet een 1 op 1 verhogen van de salarissen van ambtenaren, sectoren besluiten zelf hoe ze deze middelen inzetten en maken zelf afspraken met vakbonden over mogelijke loonstijging en/of compensatie voor stijgende pensioenpremies voor werknemers.

Communicatie

De compensatie van 10.2 b euro heeft de media gehaald. Deze ruimtebrief is een vertrouwelijke feitelijke uitwerking hiervan voor overheidswerkgevers. Vertrouwelijk met het oog op de inzet voor cao-onderhandelingen.

Nr. 13

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Aan
Van

Minister van BZK
DGOO

Directoraat-Generaal
Overheidsorganisatie
Directie Ambtenaar &
Organisatie

Contactpersoon

10.2.e

10.2.e

Datum

19 december 2016

Kenmerk

2022-0000106907

nota

Verzending ruimtebrief 2017

Aanleiding/probleemstelling

Jaarlijks wordt de Ruimtebrief verzonden naar de overheidswerkgevers om hen te informeren over de kabinetsbijdrage in de arbeidskosten in de collectieve sector voor het lopende jaar. Op 16 december jl. is de Ruimtebrief 2017 door de Ministerraad akkoord bevonden voor verzending.

Met opmerkingen
opmerkingen

10.2.e

geen

Advies/actie

U wordt gevraagd de bijgevoegde brief te ondertekenen voor verzending naar de Stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid.

Betrokken BZK onderdelen
DGOO

Toelichting

Door het akkoord in de MR van 16 december kunt u bijgevoegde brief ondertekenen voor verzending naar de Stichting Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO).

De strekking van de inhoud van de Ruimtebrief is dat de loonbijstelling is vastgesteld op 10.2.b van de loonkosten voor overheids- en onderwijswerkgevers. Dit is inclusief de eenmalige tegemoetkoming van 10.2.b euro die het Kabinet beschikbaar heeft gesteld voor overheidswerkgevers om lopende CAO afspraken na te kunnen komen.

Politieke context

De Ruimtebrief wordt jaarlijks ter informatie naar de overheidswerkgevers verzonden.

Communicatie

De hoogte van de loonbijstelling is geen openbare informatie vanwege de cao-onderhandelingen en zal geen aandacht in de media krijgen. De tegemoetkoming van 10.2.b is wel al in de media aan bod gekomen.

De werkgevers binnen het VSO zijn in een eerder stadium informeel geïnformeerd over de verwachte loonbijstelling, onder voorbehoud van akkoord door de Ministerraad.

Aanpassing berekening sociale lasten in referentiemodel

Inleiding

Het referentiemodel is een beslismodel voor het vaststellen van de jaarlijkse kabinetsbijdrage voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de collectieve sector. Het referentiemodel bestaat uit een objectief technisch deel (referentiebepijp) en een beleidsmatige afweging. De doelstelling van het referentiebepijp is zo goed mogelijk aan te sluiten bij de geraamde loonkostenontwikkeling in de marktsector.

Een van de onderdelen van dit referentiebepijp is de sociale lastenontwikkeling bedrijven. Overheidswerkgevers worden in het referentiemodel onder andere vergoed voor de mutatie in de sociale lasten van de marktsector. Deze mutatie wordt thans geraamd op basis van het Centraal Economisch Plan van het CPB. Dit memo beschrijft hoe de sociale lastenontwikkeling precies werkt in het huidige referentiemodel, waarom dit niet in lijn is met de in de Ministerraad gemaakte afspraken, waarom de huidige werking ook minder logisch en praktisch is, en doet een voorstel voor een (beperkte) aanpassing van het referentiemodel op dit punt.

Achtergrond sociale lastenontwikkeling

De overheidswerkgevers ontvangen zoals gezegd een vergoeding voor de sociale lastenontwikkeling (SLO) die gelijk is aan de SLO in de markt. Het gaat hier om de feitelijke werkgevers premielasten voor de wettelijke sociale zekerheid en de werkgeverspremies voor de pensioenregeling. De SLO komt tot stand door de relatieve sociale lastendruk in de markt in een zeker jaar af te trekken van de sociale lastendruk markt van het daaraan voorafgaande jaar. Zo wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel de sociale lasten in dat jaar percentueel zijn gestegen.

De sociale lasten tussen markt en overheid verschillen echter op het punt van de Werkloosheidswet (WW). De overheid is eigenrisicodragert 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 G&G-sectoren kan de sociale lastenontwikkeling een op een worden doorvertaald naar de sectoren, omdat de werkgevers in de G&G sector wel premieplichtig zijn voor de WW. Voor de overige sociale lasten, zoals de Zvw en WIA, worden overheidswerkgevers hetzelfde behandeld als werkgevers in de markt. Het referentiebepijp hoeft dan ook alleen te worden aangepast voor de WW.

Naast de gewone jaarlijkse ontwikkeling van de sociale lasten, stelt het kabinet in het kader van de begrotingsvoorbereiding in augustus soms ook mutaties van de sociale lasten voor. Voor zover deze sociale lastenmutaties leiden tot lastenstijgingen bij de overheidswerkgevers geldt de afspraak dat deze effecten in beeld worden gebracht en dat compensatie/vergoeding wordt betrokken in de augustusbesluitvorming. Hier is dus na vaststelling van de uitkomsten van het referentiemodel later in het jaar aanvullend overleg tussen BZK en Financiën nodig.

Berekening sociale lastenontwikkeling

Bij de vaststelling van het referentiemodel is afgesproken dat voor het onderdeel sociale werkgeverslasten de mutatie tussen jaar t en jaar t-1 als uitgangspunt wordt genomen, afkomstig uit de raming van het CPB in het Centraal Economisch Plan (CEP). Dit cijfer is uitgedrukt als percentage van het bruto loon. Voor de vergoeding van de lasten is echter het effect op de loonkosten relevant. Dit betekent dat ten behoeve van het referentiebepijp het percentage sociale lasten bedrijven uit de CPB-tabel moet worden vermenigvuldigd met een correctiefactor. Dit is het brutoloon gedeeld door de loonkosten (brutoloon en sociale lasten). In de bijlage bij deze memo kan de letterlijke tekst worden gevonden van de door de Ministerraad geaccordeerde afspraken.

Ook 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. 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 gevolg is dat het jaar daarop de sociale lastenontwikkeling juist hoger is door dit lagere ramingscijfers. Met andere woorden, een verlaging van de sociale lastenontwikkeling in jaar t in ramingen na het uitkomen van het CEP 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 die de uitkomsten van het referentiemodel beïnvloeden. 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 over worden gesproken en herberekeningen moesten aan de kabinetswerkgevers worden uitgelegd. Uiteindelijk bedroeg de correctie hiervoor 10.2.b. 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.

Voorstel voor wijziging

Wij stellen voor om de berekening van de sociale lastenontwikkeling in het licht van het bovenstaande aan te passen. Dit zou betekenen 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. Ten slotte is het 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 immers jaarlijks in jaar t gecorrigeerd.

Indien dit voorstel zou worden doorgevoerd geeft de component SLO dus een ander resultaat. Met behulp van MIMOSI 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 6 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 10.2.b 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 hebben gelegen, ofwel ruim per jaar, wat overigens grotendeels is veroorzaakt door de genoemde uitschieter in 2015.

Cumulatieve uitkomsten SLO 2010 - 2016

	Overheid	G&G
Zonder correctie	10.2.b	10.2.b
Met correctie	10.2.b	10.2.b
Vershil	10.2.b	10.2.b

Bijlage: afspraken Ministerraad

In de Ministerraad is de rapportage van de werkgroep referentiemodel collectieve sector vastgesteld, waarbij de volgende afspraken zijn gemaakt over de sociale lastenontwikkeling:

10.2.b

10.2.b

10.2.b

10.2.b

10.2.b

10.2.b

10.2.b

Overleg over werking referentiemodel

Aanleiding / probleemstelling

10.2.e van de PO-raad heeft een overleg laten plannen over de werking van het referentiemodel. Het overleg is op donderdag 8 oktober met [redacted] en [redacted]

Concrete aanleidingen zijn:

- De beleidsmatige ingrepen door het kabinet van de afgelopen jaren (nullijnen) en;
- De volatiele ramingen van de referentievergoeding in 2015. Beide leveren onzekerheid / problemen op ten aanzien van de financiële ruimte voor cao-onderhandelingen.

Mogelijk komt ook de loonruimteovereenkomst ter sprake. Een aantal onderwijssectoren had door de tegenvallende referentievergoeding in 2015 al een dekkingstekort. De loonruimteovereenkomst heeft dit tekort iets vergroot en heeft het onmogelijk gemaakt om dit tekort in 2016 alsnog te dekken, doordat de volledige cao-ruimte is besteed.

Advies

- Aangeven dat u bereid bent om te verkennen hoe de werking van het referentiemodel kan worden verbeterd. Het gaat daarbij om het referentiemodel in brede zin, het punt van de volatilititeit van de ramingen zal hierin zeker een rol spelen. Overigens zal een uitgebreide verkenning en evt. herziening van het referentiemodel aanzienlijke capaciteit en tijd vergen.
- Aangeven dat er inderdaad volatilititeit zit in de ramingen, maar dat die in 2015 wel bijzonder groot was ten opzichte van andere jaren (ook als de nullijnen buiten beschouwing worden gelaten).
- Over het punt van de beleidsmatige ingrepen: aangeven dat u begrip heeft voor het feit dat dit onwenselijk is vanuit werkgeversperspectief, maar dat het kabinet niet kan worden beperkt in zijn vrijheid om budgettair beleid te maken of aan te passen.

Toelichting

Het fundamentele vraagstuk is dat de ramingen nogal kunnen fluctueren en dat beleidsmatige ingrepen van het kabinet het cao-overleg hebben bemoeilijkt, niet alleen in jaren van nullijnen maar ook daarna. Na een aantal jaren van nullijn hebben de onderwijssectoren in het najaar van 2014 cao's afgesloten op basis van de toen geraamde referentievergoeding 10.2.b [redacted]. De vergoeding bleek uiteindelijk fors lager uit te vallen ([redacted]). Dit veroorzaakt nu dekkingsproblemen voor de onderwijssectoren.

De onzekerheid over de definitieve referentievergoeding levert dus risico's op, vooral voor sectoren waarvan het grootste deel van de begroting uit loonkosten bestaat. Voor sectoren die grotendeels of volledig worden gefinancierd vanuit de rijksbegroting, geldt dit het meest. Zij hebben weinig andere middelen om eventuele tegenvallers mee op te vangen.

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.

Huidige tijdspad referentiemodel

In de huidige systematiek wordt de referentievergoeding voor het lopende jaar vastgesteld op basis van cijfers die in maart worden gepubliceerd (CEP-raming). Cao-onderhandelingen vinden normaliter voor die tijd plaats, waardoor werkgevers genoodzaakt zijn te onderhandelen op basis van ramingen, die in het voorgaande jaar zijn gepubliceerd.

Mogelijke oplossingen

Het vraagstuk van de beleidsmatige ingrepen is van een aparte orde: dit gaat over de bevoegdheid van het kabinet om de begroting naar eigen inzicht vorm te geven.

Voor het vraagstuk van de onzekerheid over de ramingen, zijn diverse oplossingen denkbaar (niet limitatief):

1. *Eerder vaststellen van de referentievergoeding, bijvoorbeeld in september (op basis van de MEV).*
2. *Eerder vaststellen, met een correctie voor het afgelopen jaar.*
3. *Huidige systematiek, met bandbreedte rondom een eerdere raming. Dus bijvoorbeeld CEP, maar niet meer dan +/-X% afwijking van MEV.*
4. *Vooraf meerjarig vaststellen, bijvoorbeeld bij Regeerakkoord.*
5. *Eerder vaststellen van de referentievergoeding op basis van het meest recente realisatiecijfer.*

In de tabel in de bijlage 1 zijn de voor- en nadelen (niet limitatief) op een rij gezet.

Onderscheid mogelijk tussen moment vaststellen contractloonstijging en sociale lasten

Voor alle varianten kan worden gekozen om de vergoeding voor contractloonstijging 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 contractloonstijging, terwijl de vergoeding voor sociale lastenontwikkeling zo goed mogelijk blijft aansluiten op de meest recente ontwikkelingen. Nadeel is dat dit de systematiek ingewikkelder maakt.

Nader onderzoek

Een snelle analyse door MEA om mogelijke consequenties van andere vaststellingen is desgewenst de komende periode uit te zoeken. Een uitgebreide verkenning van de mogelijke verbeteringen van de werking van het referentiemodel vergen uitgebreid onderzoek. Hierbij zal al snel gedacht moeten worden aan een evaluatie van het instrument, bijvoorbeeld in het kader van de aankomende Studiegroep Begrotingsruimte. Aanpassingen aan het referentiemodel zonder dergelijk uitgebreid onderzoek achten wij niet mogelijk. Wij adviseren u hierover geen verstrekkende toezeggingen te doen alvorens te overleggen met **10.2.e** in verband met de capacitaire consequenties van een uitgebreide evaluatie van het referentiemodel in 2016.

Bijlage 1: voor- en nadelen van alternatieven referentiemodel

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

10.2.b



10.2.b



Nr. 17

Projectplan Evaluatie Referentiemodel

Oktober 2016 – maart 2017

<i>Versie</i>	<i>Omschrijving</i>	<i>Steller</i>
1.0	Eerste concept	BZK
2.0	Tweede concept	FIN, OCW
3.0	Definitief	BZK, FIN, OCW

Inhoudsopgave

Inleiding	3
1. Doelstelling	4
1.1. Huidige situatie	4
1.2. Mogelijke toekomstsituatie	5
2. Projectplan	6
2.1. Stappenplan	6
2.2. Planning	8
3. Projectteam en klankbordgroep	8
3.1. Projectteam	8
3.2. Klankbordgroep	9
4. Afbakening, risico's en thema's	9
4.1. Afbakening en scope	9
4.2. Risico's	12
5. Lijst van de te interviewen organisaties en personen	12
Bijlage 1: huidige werking referentiemodel	13
Bijlage 2: ontstaansgeschiedenis referentiemodel	15
Bijlage 3: kortingen in het referentiemodel	15

Inleiding

Sinds 1997 wordt de ruimte die het Kabinet beschikbaar stelt aan overheidswerkgevers voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de collectieve sector bepaald aan de hand van het zogeheten 'referentiemodel'. Dit model is een hulpmiddel dat aan de hand van arbeidskostenontwikkeling in de markt een objectief percentage voor de loonontwikkeling bepaalt voor de overheidswerkgevers en ruimte laat voor het Kabinet om een beleidsmatige afweging te maken om enerzijds de uitkomst naar boven bij te stellen of anderzijds de uitkomst naar beneden bij te stellen al naar gelang van de actuele situatie.

Dit model is nooit vastgelegd in wet of regelgeving en daarom niet standaard onderhevig aan evaluatie¹. Nu er signalen komen vanuit verschillende overheidswerkgevers omtrent toenemende moeilijkheden om CAO's af te sluiten, na het veelvuldig toepassen van de beleidsmatige knop om de uitkomst van het referentiemodel bij te stellen en het structureel korten van de incidentele loonontwikkeling, lijkt het ons goed om de bekostiging van arbeidsvoorwaarden binnen de collectieve sector breed te evalueren. Dit reikt verder dan incrementele verbeteringen aan het model zelf.

Doel is om in aanloop naar de nieuwe verkiezingen van de Tweede Kamer in maart een evaluatie van de huidige werking van het referentiemodel gereed te hebben en mogelijke suggesties voor verbetering en mogelijke alternatieven aan te dragen hiervoor. Naast deskresearch wordt deze evaluatie uitgevoerd aan de hand van gesprekken met overheidswerkgevers, betrokken departementen en experts op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Werknemersorganisaties worden niet bevraagd omdat deze geen onderdeel uitmaken van de referentiemethodiek.

¹ De 15^e studiegroep begrotingsruimte heeft aangegeven veel waarde te hechten aan evaluatie van componenten met een sterk financieel belang. Zoals (nieuwe) fiscale maatregelen. Zo wordt geadviseerd een operatie Inzicht in Kwaliteit te starten.

1. Doelstelling

Hieronder komen kort de huidige en mogelijke toekomstscenario aan bod, een meer uitgebreide beschrijving van de referentiesystematiek is te vinden in bijlage 1.

1.1. Huidige situatie

Het referentiemodel bestaat uit een technische en een beleidsmatige component. Tevens is in Box 1 de oorspronkelijke doelstelling van het referentiemodel uit 1997 opgenomen:

Technisch component

Bij benadering wordt getracht de arbeidskostenontwikkeling van de markt in kaart te brengen. Dit wordt als uitgangspunt gehanteerd voor de tegemoetkoming aan overheidswerkgevers. Dit werkt via drie verschillende onderdelen:

1. **Contractloonstijging:** De contractloonstijging (CLS) van de markt wordt via het referentiebegrip doorvertaald naar de overheidswerkgevers.
2. **Sociale lastenontwikkeling:** Het gaat hier om de feitelijke werkgevers premielasten voor de wettelijke sociale zekerheid en de werkgeverspremies voor de pensioenregeling. De SLO komt tot stand door de relatieve sociale lastendruk in de markt in een zeker jaar af te trekken van de sociale lastendruk markt van het daaraan voorafgaande jaar. Zo wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel de sociale lasten in dat jaar percentueel zijn gestegen.
3. **Incidentele loonontwikkeling:** De loonontwikkeling in de marktsector wijzigt niet alleen door fluctuaties in de CLS. Ook door andere oorzaken wijzigen de verdiende lonen. Dit wordt incidentele loonontwikkeling (ILO) genoemd. De ILO is gelijk aan het verschil tussen de brutoloonontwikkeling en de CLS per arbeidsjaar.

De contractloonstijging (1) en incidentele loonontwikkeling (3) zijn allebei vrij eenvoudig te bepalen. Waar (1) door het CPB gepubliceerd wordt – ook in openbare stukken – wordt (3) door het Kabinet na (politieke) overwegingen en afwegingen vastgesteld. Een voorbeeld van een politieke weging blijkt uit de Miljoenennota 2008: *"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."* (Bron: Miljoenennota 2008)

De complexe factor in het huidige model is (2), de sociale lastenontwikkeling. Deze wordt geraamd op basis van relatieve sociale lastendruk in de ontwikkeling van de markt en bestaat uit meerdere componenten. De praktijk is dat de overgrote meerderheid aan bijdrage van het Kabinet hem zit in (1) contractloonstijging. De laatste jaren blijft de (2) sociale lastenontwikkeling vrij laag of zelfs negatief². De incidentele loonontwikkeling (3) is een vaststaand door Kabinet bepaald percentage.

Beleidsmatig component

Tevens heeft het Kabinet de mogelijkheid om beleidsmatig af te wijken van de uitkomst van het referentiemodel wanneer de situatie hier naar vraagt. Dit kan bijstellen naar beneden zijn (e.g. nullijn 2011-2014) of bijstellen naar boven (e.g. loonruimteakkoord 2015). De bijstelling gebeurt naar gelang van de actuele (economische) omstandigheden. Bijvoorbeeld de kans op korten stijgt wanneer overschrijding van de 3% EMU-saldo norm wordt benaderd of wanneer het onmogelijk blijkt een – politiek wel gewenst – CAO akkoord te sluiten op verscheidene CAO tafels. Dit gebeurt bijvoorbeeld al geruime tijd bij de incidentele loonontwikkeling (3), welke sinds het begin van het referentiemodel stelselmatig gekort en is en gedurende de nullijn van 2010-2014 volledig wordt ingehouden. Daarnaast kan het Kabinet geld halen uit andere bronnen, zo is er een sterke interactie met de pensioenpremie. Bij een pensioenpremieverlaging komt er meer loon beschikbaar bij de werkgevers (het werkgeversgedeelte) om in te zetten bij de onderhandelingen. Bijvoorbeeld door de Witteveen kaders.

De beleidsmatige knop is een niet mis te verstane beleidsknop. De totale grondslag van het referentiemodel bedraagt namelijk om en nabij 10.2.b.

² In 2016 was dit 10.2.b in 2015 en in 2013 (CPB, CEP 2016, referentiemodel BZK)

Box 1: oorspronkelijke doelstelling van het referentiemodel

Het referentiemodel is een beslismodel dat fungeert als hulpmiddel voor het kabinet bij de vaststelling van de ruimte voor arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de collectieve sector. Het model gaat uit van een besluitvorming in twee stappen. Eerst wordt op technische wijze een marktconforme arbeidskostenontwikkeling bepaald aan de hand van een objectiveerbaar referentiebegrip. Daarna volgt een beleidsmatige afweging, waarbij wordt bezien in hoeverre het politiek wenselijk en mogelijk wordt geacht om de uitkomst van het objectieve referentiebegrip onverkort te volgen. Tevens is dan de kwestie van een al dan niet loonsomevenredige ruimtetoedeling aan de onderscheiden deelsectoren aan de orde.

Het gebruik van een eenduidig referentiebegrip voor de collectieve sector helpt niet alleen om de jaarlijkse ruimtevaststelling te structureren, maar is ook essentieel bij het opstellen van de meerjarencijfers. Binnen de huidige begrotingssystematiek is het van groot belang dat voor een belangrijke uitgavencategorie als de arbeidskosten van de collectieve sector binnen de ijk lijnen een consistente raming wordt opgenomen. Overigens blijft de afspraak gelden dat de gereserveerde arbeidsvoorwaardenruimte in de meerjarencijfers in externe documenten verhuld moet worden weergegeven, om het arbeidsvoorwaardenoverleg niet te bemoeilijken.

Als nu wordt besloten tot het hanteren van een nieuw referentiebegrip met ingang van de volgende regeerperiode, kan dat nog worden meegenomen in de berekeningen voor het nieuwe regeerakkoord. Wanneer in de basisramingen op de juiste manier rekening wordt gehouden met de loonkostenontwikkeling in de collectieve sector vormt dit een goed vertrekpunt voor een eventuele beleidsmatige afweging en wordt voorkomen dat er later problemen aan het licht komen doordat niet met alle loonkostenelementen voldoende rekening was gehouden.

Het technische referentiebegrip is waar mogelijk geënt op de markt sector. Dit betekent bijvoorbeeld voor loonkostenonderdelen als de sociale werkgeverslasten dat niet de feitelijke kosten van de werkgevers in de collectieve sector worden vergoed, maar de gemiddelde ontwikkeling in de markt. Hierdoor worden de Overheids- en Gepremieerde & Gesubsidieerde (G&G) werkgevers geprikkeld om wat betreft de kostenontwikkeling zeker even goed te presteren als de werkgevers in de markt. Een bijkomend voordeel is dat na ingebruikneming van het nieuwe referentiebegrip niet meer afzonderlijk hoeft worden gesproken over de doorvertaling van allerlei ontwikkelingen op arbeidsvoorwaardenterrein in de marktsector. Wanneer bijvoorbeeld in de markt zou worden overgegaan tot besparingen in de pensioensfeer, dan zou die ontwikkeling via het referentiebegrip automatisch worden doorvertaald naar de ruimte voor de collectieve sector.

Bron: aanbiedingsformulier onderraden referentiemodel collectieve sector (14 maart, 1997).

1.2. Mogelijke toekomstsituatie

Aangezien dit een evaluatie is en dit niet per se tot doel heeft wijzigingen aan te brengen in het model, is het altijd goed om te streven naar manieren om verbeteringen aan te brengen. Hiervoor zijn drie gedachtegangen mogelijk die verder worden toegelicht in hoofdstuk 4:

- i. Het model kent, naast vaste componenten en onderwerpen, een vast tracé en vaste ijkpunten/vaststellingen n. Deze zijn over tijd redelijk onveranderlijk gebleven wat betekent dat deze vooralsnog goed aansluiten bij de ontwikkelingen in de markt. Kan het model in huidige vorm nog steeds overheidswerkgevers tijdig en juiste (budgettaire verantwoorde) afspraken laten maken over arbeidsvoorwaarden met de sociale partners? *Kernwoorden: tijdigheid, componenten sociale lastenontwikkeling (e.g. meten pensioenpremiestijging), incidentele loonontwikkeling*
- ii. Het model is op dit moment aan de ene kant zeer technisch van aard en laat aan de andere kant veel ruimte voor beleidsmatig ingrijpen. Dit laat een bepaalde mate van onzekerheid boven het model drijven die niet per se onwenselijk hoeft te zijn – immers het referentiemodel is een makkelijke knop om te sturen op de uitgave van de collectieve sector. In hoeverre kan er een mate van zekerheid gegeven worden aan overheidswerkgevers? *Kernwoorden: pro-cycliciteit, arbeidsproductiviteit, beleidsmatige afwegingen.*
- iii. Omdenken: zijn er andere alternatieven denkbaar die wellicht beter werken dan het referentiemodel in huidige vorm? *Kernwoorden: OVA-convenant, ruilvoetkader, wettelijk vastleggen*

2. Projectplan

Gezien het groot aantal betrokken actoren en goede communicatie met hen in dit proces is het project in vier concrete stappen opgeknipt die hieronder wordt toegelicht.

2.1. Stappenplan



Stap 1: Voorbereiding

De eerste stap is de voorbereiding. Dit betekent het consulteren van de betrokken partijen in aanvang naar de evaluatie, een akkoord op het houden van een evaluatie, het opstellen van een projectplan en een gerichte koers. Na consultatie van (ambtelijk) FIN en OCW en akkoord van de Minister van BZK voor de evaluatie resteert het opstellen van een projectplan en een gerichte koers.

Activiteiten:

- Consulteren inhoudelijke departementen op gebied van lumpsum uitkering, financiering en CAO's ontwikkelingen (BZK, OCW, FIN).
- Opstellen en voorleggen beslisnota aan MinBZK.
- Opstellen projectplan en hierin planning, tijdspad en verwachtingen schetsen.
- Informeren sectorwerkgevers over voornemens tot evaluatie wat inmiddels in VSO verband is gebeurd.

Resultaten:

- Een gezamenlijke richting waar de evaluatie heengaat, een goede afbakening van de voorgestelde aanpak en een goede afbakening van de te onderzoeken onderwerpen.

Stap 2: Inventarisering

De tweede stap zal zich richten op met name het vergaren van informatie door het houden van interviews, het plegen van desk-research en het gezamenlijk overleggen over mogelijke richtingen/alternatieven waarnaar het referentiemodel zich kan begeven. In deze fase zullen de eerste stapjes gezet worden om te komen tot het eindproduct.

Activiteiten:

- Interviewen sectorwerkgevers in Kabinetsectoren en Onderwijs met behulp van een interview protocol.
- Interviewen experts bij BZK, FIN, OCW, SZW en anderen zoals CPB.
- Uitwerken beoogde thema's, kennishiaten identificeren, mogelijkkerwijs extra hulp inroepen.

Resultaten:

- Een eerste verkenning van de wensen en mogelijkheden van de sectorwerkgevers.
- Meer concreet houvast waar mogelijke verbeteringen/alternatieven van het model zich zouden kunnen bevinden.
- Betrokkenheid gewaarborgd van alle partners.

Stap 3: Uitwerking

In de derde fase worden de uitkomsten van de interviews samen met wat er op tafel ligt omtrent de verscheidende onderwerpen gecombineerd in een eerste, volwaardige, concept. Dit concept wordt getoetst bij de klankbordgroep en middels twee bijeenkomsten bij de sectorwerkgevers (een Kabinetsectoren bijeenkomst en een Onderwijssectoren bijeenkomst). Mogelijke nieuwe inzichten hiervan worden meegenomen richting het eindproduct.

Activiteiten:

- Opstellen concept rapportage evaluatie referentiemodel.
- Resultaten toetsen bij klankbordgroep en sectorwerkgevers.
- Conclusies en aanbevelingen opstellen.
- Mogelijk informeren bewindslieden.

Resultaten:

- Eindrapportage evaluatie referentiemodel is opgeleverd en getoetst bij de verscheidene partijen. Hieruit volgen logische mogelijke aanbevelingen en verbeteringen ten aanzien van arbeidsvoorwaardenvorming in de collectieve sector.

Stap 4: Afronding

Dit kan gezien worden als de laatste stap in het proces. Nu er een rapportage ligt en de aanbevelingen (op hoofdlijnen) worden gedeeld, kunnen er suggesties voor aanpassing van het proces arbeidsvoorwaardenvorming en/of referentiemodel voorgelegd worden aan de politiek via de MR. Tevens kan mogelijk de Tweede Kamer geïnformeerd worden over de uitkomsten in lijn met de toezegging van Minister voor W&R aan de Kamer om deze op initiatief van dhr. Koolmees (D'66) de uitkomsten van de evaluatie van het referentiemodel te laten weten waar dit de vraag raakt van D'66 e.g. op gebied van productiviteit³.

Activiteiten:

- Afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie, opstellen stuk met alternatieven en/of suggesties ter verbetering huidige systematiek voor MR of regeerakkoord.
- Opstellen mogelijk brief aan de Tweede Kamer.

Resultaten:

- Een breed gedragen uitkomst waar politiek gezien mogelijk een goede discussie over gevoerd kan worden of, afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie, een voorstel met meerdere alternatieven.
- Aanbevelingen opstellen om het huidige proces van arbeidsvoorwaarden te kunnen verbeteren.
- Een lijst van implementatie opties waar politiek akkoord op bereikt en welke uitgewerkt kunnen worden na afronding van de evaluatie.

³ Vraagstelling D'66: Is het, ten aanzien van de Rijksdienst, niet beter om een systematische prikkel tot innovatie en verbetering, tot slagvaardigheid en vernieuwing bij de overheid tot stand te brengen in plaats van taakstellingen en nullijnen. Dus meer structureel rekening houden met productiviteitsprikkel. D66 wil een stukje van de loonbijstelling afhalen om expliciete keuzes te maken. Graag reactie van de minister hierop.

2.2. Planning

2016-2017	Oktober				November					December				Januari				Februari				Maart	
Weken	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	51	52	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Acties																							
Stap 1: Voorbereiding																							
- Consulteren																							
- Beslisnota																							
- Opstellen projectplan																							
- Informeren betrokkenen																							
Stap 2: Inventarisering																							
- Opstellen protocol interviews																							
- Interviews houden																							
- Experts																							
- Sectorwerkgevers																							
- Uitwerken thema's																							
Stap 3: Uitwerking																							
- Opstellen concept rapportage																							
- Resultaten toetsen																							
- Onderwijssectoren																							
- Kabinetsectoren																							
- Klankbordgroep																							
- Follow up interview																							
- Opstellen aanbevelingen																							
- Informeren bewindslieden																							
Stap 4: Afronding																							
- Opstellen input voor RA en/of MR																							
- Informeren Tweede Kamer																							

3. Projectteam en klankbordgroep

Hiermee wordt bekrachtigd dat de werkgroep welke vastgelegd wordt in 3.1. rapporteert aan de klankbordgroep en de vershulpunten vanuit de werkgroep hiernaar boven komen. De klankbordgroep besluit over de voorgenomen koers en kan beslissen indien nodig op te schalen.

3.1. Projectteam

Het projectteam wordt geformeerd door de drie systeemverantwoordelijke departementen die op hun eigen vlak verantwoordelijk zijn voor ofwel vaststellen van de referentie uitkomst (BZK), het vaststellen en uitkeren van de loon -en prijsbestelling (FIN) ofwel de verantwoordelijkheid dragen voor de lumpsum uitkering aan de onderwijssectoren (OCW). Hiermee is een grote mate van diversiteit, onafhankelijkheid en belangen gewaarborgd. Het projectteam heeft als de taak de gekozen onderzoeksopzet verder uit te werken. Tevens is het van belang te onderkennen dat de uitkomsten afhankelijk van de insteek kunnen verschillen. Dit is dan ook zeker niet erg aangezien er een verscheidenheid aan opties beschreven kan worden alsmede de voor en nadelen van deze opties.

Naam	Departement	Rol	Achternvang
10.2.e	FIN	IRF/RESO	10.2.e
10.2.e	OCW	FEZ/Arbeidszaken	10.2.e
10.2.e	BZK	A&O/Fin. Adv./Referentiemodel	10.2.e
10.2.e	BZK	A&O/Fin. Adv./Referentiemodel	10.2.e

Qua werkzaamheden zullen de taken verdeeld worden aan de hand van de voorkeuren van de deelnemers aan het projectteam. De uitkomsten en gehanteerde methodiek zullen intern besproken worden. Elk lid van de werkgroep kan tevens inbreng leveren op de verschillende deelaspecten. Overeenstemming is fijn, maar geen vereiste.

3.2. Klankbordgroep

De klankbordgroep dient als een commissie van wijzen die zowel de voortgang van het proces als de uitkomsten in de gaten kan houden en waar nodig bij te sturen. De klankbordgroep zal naar alle waarschijnlijkheid drie keer bij elkaar komen om het project evaluatie referentiemodel te bespreken, te weten:

1. Bij opleveren projectplan en uitstippelen koers.
2. Bij 1^e concept en bespreking resultaten en uitkomsten.
3. Bij opleveren eindproduct, aanbevelingen en uitstippelen mogelijke volgende acties.

De klankbordgroep kan tevens uitspraken doen over mogelijke geschilpunten, afbakening en de scope van de evaluatie. Tevens kan, indien nodig, door de klankbordgroep besloten worden op te schalen naar directeuren niveau of hoger. Ook hier is het belangrijk om te beseffen dat hoewel het fijn zou zijn consensus niet nodig is – zolang alle opties maar goed afgeworpen worden in termen van voor – en nadelen. Vanuit elk van de drie departementen zal een vertegenwoordiging plaats nemen in de klankbordgroep:

Naam	Departement	Directie
10.2.e	FIN	IRF/RESO
10.2.e	OCW	FEZ/Arbeidszaken
10.2.e	BZK	A&O/Arbeidsvoorwaarden&Pensioenen
10.2.e	BZK	A&O/Financiële Advisering

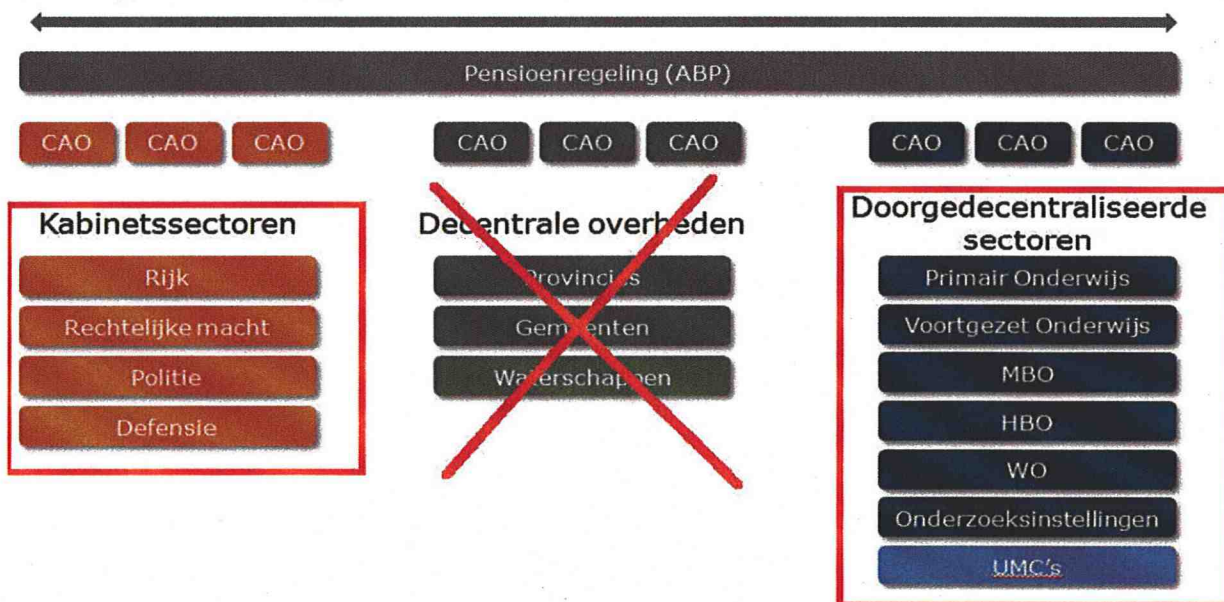
4. Afbakening, risico's en thema's

Hieronder wordt kort de afbakening van de evaluatie besproken alsmede mogelijke risico's die nu al in het proces worden gesignaleerd en hoe daarmee omgegaan wordt. Dit betreft vooralsnog een voorlopige inventarisatie met de kennis die nu aanwezig is.

4.1. Afbakening en scope

De evaluatie zal betrekking hebben op de sectoren waar het referentiemodel van toepassing is.

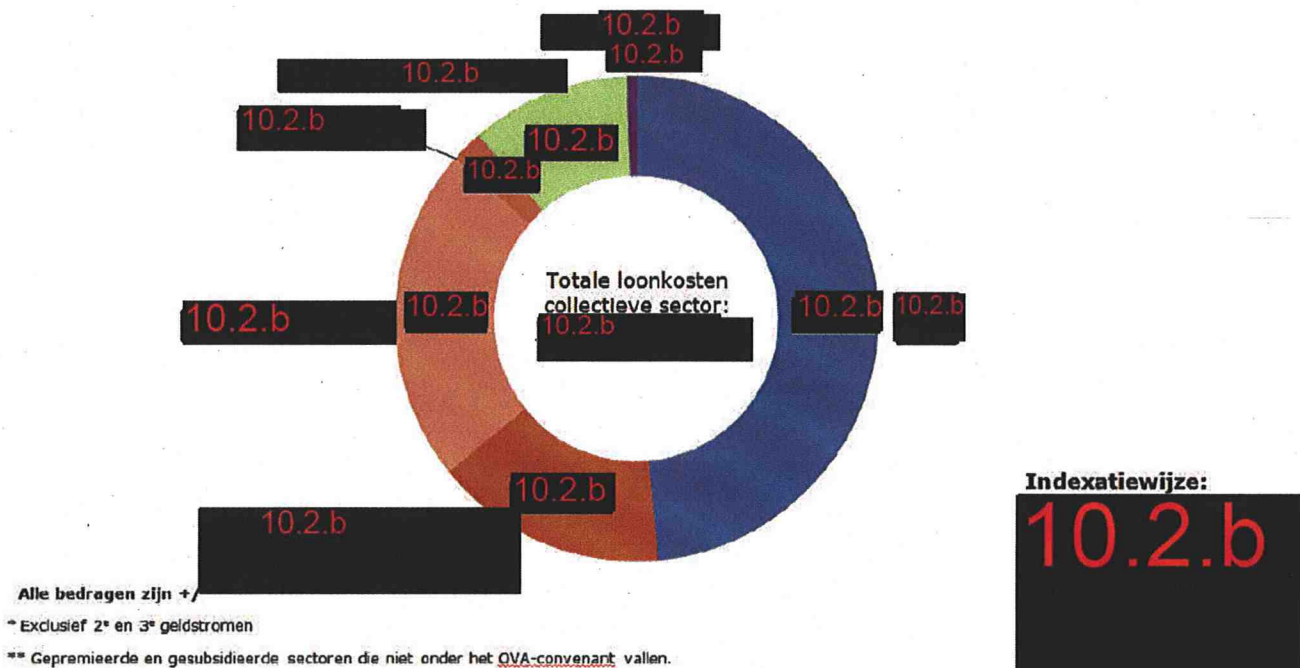
Figuur 1: Afbakening sectoren



Bron: BZK

Sectoren waarop de evaluatie betrekking heeft zijn dus de Kabinetssectoren en de doorgedecentraliseerde sectoren. De decentrale overheden, alsmede de zorg worden niet meegenomen omdat deze hun eigen financiering kennen. Deze zullen wel kort benoemd worden om te bezien welk raakvlak er is met het referentiemodel. Wel zal er een vergelijking worden gemaakt met het OVA convenant van de zorg – mede omdat deze op dit moment onderwerp van discussie is en deze veel raakvlak vertoont met het referentiemodel. Ook gezien de grondslag in loonsommen die eronder ligt gaat het in de zorg om veel geld. 10.2.b

Figuur 2: loonsommen gehele publieke sector



Scope

Tijdens de inventarisatie zijn er al enkele onderwerpen geïdentificeerd die meegenomen worden in het onderzoek. Hieronder is mogelijk concept inhoudsopgave uitgewerkt met taakverdeling. Deze is zeker nog niet vaststaand of uitputtend.

Inhoudsopgave evaluatie referentiemodel

Vorkant.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Voorwoord	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Inleiding	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Inhoudsopgave	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1. Huidige systematiek 10.2.b	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.1. Wat is de ontstaansgeschiedenis	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.2. Hoe werkt het model.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
1.3. Wat waren de geschilpunten	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

⁴ De grondslag van G&G sectoren is mogelijk incompleet en zou 10.2.b kunnen bedragen.

- 1.4. Zijn de oorspronkelijke doelstellingen gehaald..... Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
- 1.5. Is er raakvlak met andere systematiek (OVA, Ruilvoet)... Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
2. Aanpassen huidige werking..... Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
 - 2.1. Zijn er alternatieven/veranderingen nodig voor de huidige componenten .. Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
 - 2.1.1. Contractloonstijging 10.2.e Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
 - 2.1.2. Sociale lastenontwikkeling inclusief pensioenen 10.2.e Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
 - 2.1.3. Incidentele loonontwikkeling 10.2.e Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
 - 2.2. Wat is het huidige tijdspad en kan dit aangepast worden 10.2.e Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
 - 2.3. Hoe kan er omgegaan worden met de beleidsmatige knop 10.2.e Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
3. Kan het model extra componenten bevatten en welke..... Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
 - 3.1. Pro-cycliciteit 10.2.e Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
 - 3.2. Arbeidsproductiviteit 10.2.e Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
4. Wat gebeurt er als we het helemaal anders willen doen 10.2.e Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
 - 4.1. Werking OVA convenant Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
 - 4.2. Wettelijke verankering Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
- Conclusies..... Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
- Aanbevelingen..... Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Hoofdstuk1: Huidige systematiek 10.2.e

In dit hoofdstuk wordt het oorspronkelijke proces en model beschreven en hoe in 1997 men tot de conclusie is gekomen dat het zo moest als het er nu staat. Tevens wordt bekeken hoe het model heeft gefunctioneerd over tijd en wat er aan veranderd is. Ook worden de geschilpunten die toen op tafel kwamen ten tijde van accorderen van het model nog een keer aangehaald, dit betreft vaststellen incidentele loonontwikkeling en introductie arbeidsproductiviteitskorting. Twee aspecten die ook nu weer uitgebreid de revue zullen passeren. Ook wordt er gerefereerd aan de rapporten Bortslap, van der Donk en normalisering ambtelijke rechtspositie. Als laatste wordt kort ingegaan op de actuele conclusies van de studiegroep begrotingsruimte (ruilvoet) en het OVA convenant.

Hoofdstuk 2: Aanpassen huidige werking

In dit hoofdstuk wordt puur zakelijk gekeken naar de individuele componenten van het referentiemodel en hoe deze te verbeteren/aan te passen. Dit betreft naast de ramingsonderdelen zoals CLS 10.2.e Sociale lastenontwikkeling inclusief pensioenen waar o.a. geput kan worden uit het IBO pensioenen, en Incidentele Loonontwikkeling ook de ramings en vaststelling momenten en de beleidsmatige knop. Voor elk van deze componenten wordt gekeken naar de werking, mogelijke onvolkomenheden en alternatieven die denkbaar zijn.

Hoofdstuk 3: Extra componenten

Het model is geschikt om mogelijk uit te breiden met andere opties die nu nog niet zijn opgenomen. Hierbij wordt vooralsnog gedacht omgang met de pro-cycliciteit 10.2 e

van het model en een mogelijke arbeidsproductiviteitskorting

Dit ligt zeker niet bij voorbaat vast, er zal gekeken worden of er meer componenten kunnen zijn waardoor hoofdstuk 3 uitbreiding verdient.

Hoofdstuk 4: Omdraaien

Als laatste wordt er gekeken naar hoe we het kunnen omdraaien: als we opnieuw zouden beginnen, wat voor model kiezen we dan? Dit betreft een vrije brainstorm van de werkgroepleden. Aanknopingspunten worden vooralsnog gevonden in de werking van het OVA-convenant en wettelijke verankering van het model en welke implicaties dit met zich meebrengt. De werkgroep zal hier gezamenlijk ook verder kijken dan deze twee onderwerpen via brainstorm bijeenkomst(en). Ook de interviews kunnen alternatieven uitwijzen.

4.2. Risico's

Elk project kent risico's, hieronder zijn de risico's die we op dit moment zien en hoe hier mee omgegaan wordt:

- Onvoldoende evenwicht tussen doelstelling evaluatie en de huidige problematiek: de huidige discussies worden gekenmerkt door de actuele omstandigheden (tekort aan loonruimte, stijgende pensioenpremies). De evaluatie zou zich niet teveel moeten laten beïnvloeden door deze omstandigheden die, hopelijk, tijdig van aard zijn. Dit betreft geen onderkenning van de problemen die zeker aan bod gaan komen, maar eerder een nuancering.
- Sociale partners kunnen de indruk krijgen dat de aanleiding van de evaluatie is dat het huidige referentiemodel niet voldoet. Daarom: duidelijk aangeven in gesprekken en stukken wat de aanleiding is.
- Vervolgproces na evaluatie: het blijft altijd de vraag hoe er met de uitkomsten na het proces wordt omgegaan. Gaat er wat gebeuren met de uitkomsten? Hierbij helpt de toezegging van de Minister voor W&R aan de Tweede Kamer. Daarnaast hebben de drie betrokken departementen zich gecommitteerd aan deze evaluatie.
- Geld: de discussies en interviews kunnen blijven draaien om de roep om extra geld van het Kabinet. Dit sluit aan bij de eerder genoemde risico van actualiteit. Het moet in het verwachtingsmanagement, gesprekken en interviews duidelijk worden dat dit draait om verbeteringen in het proces en systematiek en dat dit niet noodzakelijk extra geld gaat opbrengen. Uitgangspunt is zoals gebruikelijk budget neutraliteit. Dus: borgen in interviewprotocol.

5. Lijst van de te interviewen organisaties en personen

Organisatie	Naam	Rol	Coordinator
Defensie	10.2 e	Vertegenwoordige werkgever	10.2 e
V&J - Politie	10.2 e	Vertegenwoordige werkgever	10.2 e
V&J- Rechterlijke Macht	10.2 e	Vertegenwoordige werkgever	10.2 e
Rijk	10.2 e	Vertegenwoordige werkgever	10.2 e
PO-Raad	10.2 e	Vertegenwoordige werkgever	10.2 e
VO-Raad	10.2 e	e.a.	10.2 e
MBO-Raad	10.2 e	e.a.	10.2 e
Vereniging Hogescholen	10.2 e	e.a.	10.2 e
VSNU	10.2 e	Vertegenwoordige werkgever	10.2 e
NFU	10.2 e	Vertegenwoordige werkgever	10.2 e
Experts	Naam	Rol	Coordinator
Wetenschappelijk	10.2 e		10.2 e
BZK	Experts 10.2 e		10.2 e
FIN	Experts 10.2 e		10.2 e
OCW	Experts 10.2 e		10.2 e
SZW	Experts 10.2 e		10.2 e

De organisaties worden zo veel als kan gezamenlijk geïnterviewd in groepen, met name onderwijs heeft hier een sterke voorkeur voor.

Bijlage 1: huidige werking referentiemodel

Achtergrond

Het referentiemodel is een beslismodel voor het vaststellen van de kabinetsbijdrage voor de arbeidsvoorwaardenontwikkeling in de collectieve sector. Het referentiemodel bestaat uit een objectief technisch deel (het referentiebegrip) en een beleidsmatig deel. Eerst wordt op technische wijze een marktconforme arbeidskostenontwikkeling bepaald aan de hand van een objectieve referentiebegrip. Daarna volgt een beleidsmatige afweging (door het kabinet), waarbij wordt bezien in hoeverre het politiek mogelijk en wenselijk wordt geacht om de uitkomst van het objectieve referentiebegrip onverkort te volgen. Het huidige referentiebegrip is in 1997 formeel vastgesteld. In het referentiemodel wordt er onderscheid gemaakt tussen de overheidssectoren en de Gepremieerde & Gesubsidieerde -sectoren (G&G).

Het uitgangspunt van het referentiebegrip is om de loonontwikkeling in de overheidssectoren aan te laten sluiten bij de loonontwikkeling 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. Dat vereist het kunnen bieden van een vergelijkbaar arbeidsvoorwaardenpakket.

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 er voor gekozen ook deze component te baseren op de ontwikkeling in de marktsector. Gedachte hierachter is om een prikkel te introduceren de sociale lasten en vooral de pensioenkosten te beheersen. Als de overheid er namelijk in slaagt een lagere sociale lastenontwikkeling te realiseren dan in de marktsector, is er meer ruimte voor verbetering voor bijvoorbeeld loonontwikkeling. In het omgekeerde geval kan dit betekenen dat er minder ruimte is voor contractloonontwikkeling. De vergoeding voor de sociale lasten wordt dus gebaseerd op de ontwikkeling van de sociale lasten in de marktsector.

Naast 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.

Componenten

Het referentiebegrip bestaat grosso modo uit de volgende componenten:

4. Contractloonstijging: De contractloonstijging (CLS) van de markt wordt via het referentiebegrip doorvertaald naar de overheidswerkgevers.
5. Sociale lastenontwikkeling: Het gaat hier om de feitelijke werkgevers premielasten voor de wettelijke sociale zekerheid en de werkgeverspremies voor de pensioenregeling. De SLO komt tot stand door de relatieve sociale lastendruk in de markt in een zeker jaar af te trekken van de sociale lastendruk markt van het daaraan voorafgaande jaar. Zo wordt inzichtelijk gemaakt hoeveel de sociale lasten in dat jaar percentueel zijn gestegen.
6. Incidentele loonontwikkeling: De loonontwikkeling in de marktsector wijzigt niet alleen door fluctuaties in de CLS. Ook door andere oorzaken wijzigen de verdiende lonen. Dit wordt

incidentele loonontwikkeling (ILO) genoemd. De ILO is gelijk aan het verschil tussen de brutoloonontwikkeling en de CLS per arbeidsjaar.

Beleidsmatige afweging:

Het kabinet hoeft de uitkomst van het referentiebeprijp niet zonder meer over te nemen, maar heeft de vrijheid om daarvan om beleidsmatige redenen af te wijken. Enerzijds kunnen er redenen bestaan om af te wijken vanwege verschillen tussen de collectieve sector en de markt, zoals arbeidsmarktknelpunten, budgettaire randvoorwaarden en de relatie met de prijsontwikkeling BBP. Anderzijds kan er aanleiding zijn om onderscheid te maken tussen de verschillende sectoren binnen de collectieve sector, zoals arbeidsmarktknelpunten, verdien capaciteit en mogelijkheden tot productiviteitsverbetering. De beleidsmatige afweging kan plaatsvinden bij het opstellen van het regeerakkoord of jaarlijks bij het vaststellen van de kabinetsbijdrage. Bijna elk jaar heeft er een korting plaatsgevonden. In bijlage 3 is een overzicht toegevoegd van alle kortingen.

Cyclus

Het tijdspad van de kabinetsbijdrage volgt dat van de begrotingscyclus:

jaar t-1	<i>Kaderbrief (voorjaar)</i>
	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	<i>Miljoenennota (najaar)</i>
	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	<i>Kaderbrief / Voorjaarsnota (voorjaar)</i>
	De definitieve vaststelling van de kabinetsbijdrage voor jaar t (Ruimtebrief) gebaseerd op de ramingen van de definitieve CEP (maart) in jaar t

Scope collectieve sector

De bekostiging van de arbeidsvoorwaarden via het referentiemodel geldt voor de sectoren:

- Kabinetsectoren (Rijk, Rechterlijke macht, Politie, Defensie)
- Doorgedecentraliseerde sectoren (Primair onderwijs, Voortgezet onderwijs, MBO, HBO, WO, Onderzoeksinstellingen, UMC's).
- G&G sectoren.

Indirect worden de volgende sectoren ook gefinancierd:

- Gemeenten: toegenomen access door hogere uitgave Rijksoverheid.
- Provincies: toegenomen access door hogere uitgave Rijksoverheid.

Buiten de scope vallen:

- Waterschappen: Waterschappen kunnen hun eigen premies heffen waardoor het referentiemodel niet van invloed is op deze sector.
- Zorg: kent een eigen 'OVA' (overheidsbijdrage aan arbeidsvoorwaarden) convenant die lijkt op het referentiemodel maar waar een beleidsmatige knop ontbreekt. Dit convenant staat ter discussie (zie 2-pager die 26 augustus in de MR lag), uitgangspunt is om de zorgsector meer te laten aansluiten bij de rest van de collectieve sector.

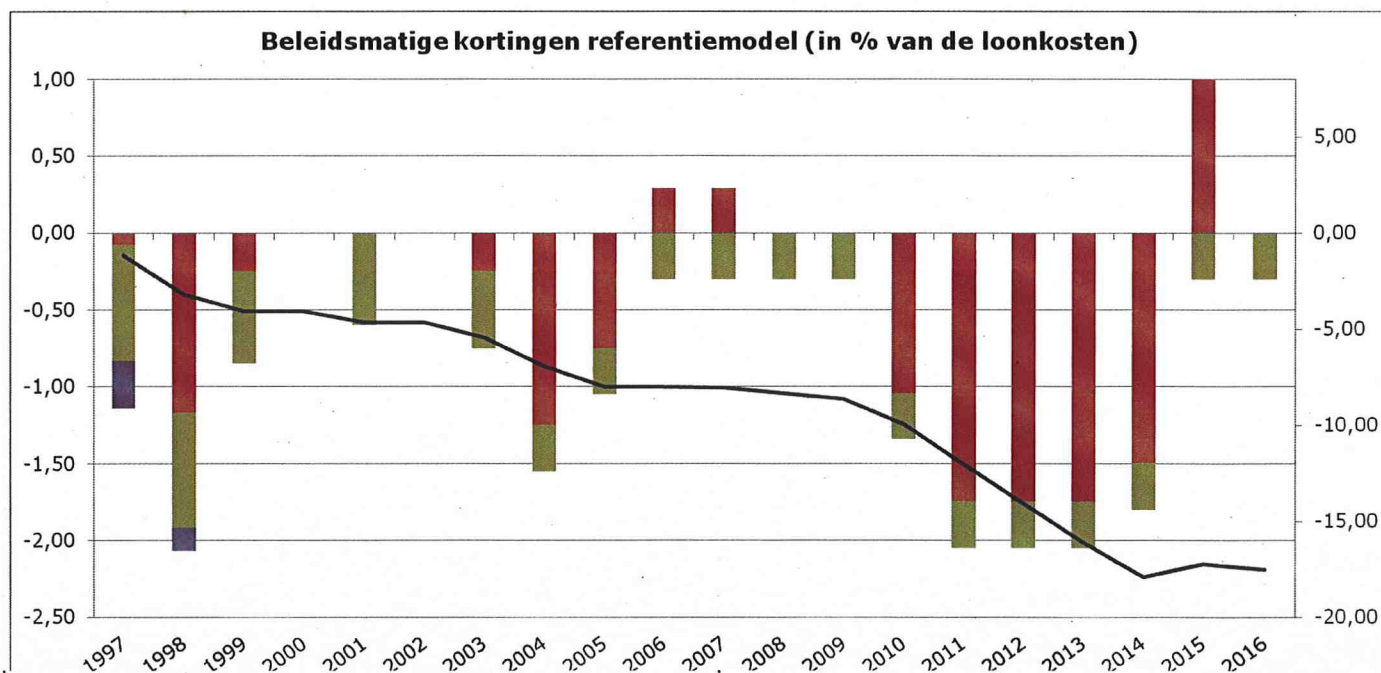
Bijlage 2: ontstaansgeschiedenis referentiemodel

Het referentiemodel is ontstaan uit de interdepartementale werkgroep referentiemodel onder voorzitterschap van BZK welke in 1997 haar advies uitbracht. Voornaamste doel was het 1) harmoniseren van referentiebegrippen om beter te kunnen ramen, 2) beter te kunnen vergelijken en 3) zo goed mogelijk te kunnen aansluiten bij ontwikkelingen in de markt. Men vist tenslotte in dezelfde arbeidsmarkt vijver. Het toen geadviseerde model wordt nu nog steeds gebruikt; wel zijn er enkele wijzigingen geweest ten aanzien van met name compensatie voor sociale lastenontwikkeling door gewijzigde wetgeving. Het is belangrijk te vermelden dat er ten aanzien van twee punten verschil van inzicht bestond in de werkgroep waarbij FIN en EZ een andere houding aannamen bij:

1. de hoogte van de vergoeding voor incidentele loonontwikkeling en
2. de vraag of het referentiebegrip al dan niet een technische aftrekpost moet bevatten voor arbeidsproductiviteitsontwikkeling.

Het verschil bestond erin dat FIN/EZ graag op deze twee punten ook aansluiting zochten bij de markt (invoeren van een arbeidsproductiviteitskorting en ook de ILO baseren op marktontwikkeling). De overige leden van de werkgroep vonden een markt 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 een vaststaand percentage te hanteren voor de ILO wat per regeerakkoord wordt bepaald (vastgesteld op 0,75% in 1997 en vanaf 2004 0,3% per jaar) en geen arbeidsproductiviteit mee te nemen in het model. Dit verschil van inzicht kwam voort uit de oorspronkelijke doelen van de departementen. FIN/EZ zagen in het referentiemodel vooral een manier om de werkgevers niet uit de pas te laten lopen omdat ze zonder prikkels te hoge arbeidsvoorwaarden zouden afspreken. Voor de andere ministeries was het referentiemodel er juist om te zorgen dat er aansluiting zou blijven bij de markt, omdat ze bang waren dat er te vaak zou worden gekort.

Bijlage 3: kortingen in het referentiemodel



Cumulatief heeft dit een besparing opgeleverd van ca. 7 miljard euro.

Aan Minister van BZK, c.c.
Van staatssecretaris van BZK
DG00

Directoraat-Generaal
Overheidsorganisatie
Directie Ambtenaar &
Organisatie

Contactpersonen

10.2.e

10.2.e

nota

Kabinetsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling
2021

Datum

20 mei 2021

Kenmerk

2022-0000106917

Bijlage(n)

2

Samengewerkt met

- OCW

- FIN

Aanleiding

Jaarlijks worden de kabinets- en onderwijswerkgevers per brief geïnformeerd over de kabinetsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling. Het betreft de overheids- en onderwijswerkgevers die een kabinetsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling ontvangen op basis van het referentiemodel. De kabinetsbijdrage voor 2021 is vastgesteld bij de voorjaarsbesluitvorming. De bijgevoegde brief kan worden geagendeerd voor de ministerraad van 4 juni 2021.

Advies/actie

- Akkoord gaan met de inhoud van de brief 'Kabinetsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling 2021'. De inhoud van de brief is afgestemd met OCW en FIN (IRF).
- Het ondertekenen van het aanbiedingsformulier voor de ministerraad.

Na akkoord van de ministerraad ontvangt u de definitieve brieven ter ondertekening.

Kern

- Met de brief worden de kabinets- en onderwijswerkgevers formeel geïnformeerd over de kabinetsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling voor 2020. VNG en IPO worden formeel geïnformeerd (kabinetsbijdrage is relevant voor het accres Gemeente- en Provinciefonds).
- De inhoud van de brief is met het ministerie van Financiën (IRF) afgestemd. De totale kabinetsbijdrage 2021 is door het ministerie van Financiën toegevoegd aan de afzonderlijke begrotingen bij Voorjaarsnota.
- In de brief is zoals gebruikelijk een eerste *raming* opgenomen van de kabinetsbijdrage in het volgende jaar (2022).
- De kabinetsbijdrage is niet gelijk aan de ruimte die werkgevers kunnen inzetten voor de cao-onderhandelingen, dit is ook duidelijk in de brief aangegeven (i.c. ontwikkeling pensioenpremie).
- Momenteel zijn vrijwel alle kabinets- en onderwijssectoren aan het onderhandelen over een cao voor 2021.

Politieke context

- De vastgestelde kabinetsbijdrage 2021 is een 'meevaller' t.o.v. de voorlopige kabinetsbijdrage gebaseerd op de ramingen uit november 2021. De loonruimte valt in de verschillende sectoren 10.2.b uit dan in november van vorig jaar verwacht (oorzaak is vooral een hogere

Datum
20 mei 2021

Kenmerk
2022-0000106917

raming van de gemiddelde contractloonontwikkeling in de markt). Het mandaat van de verschillende in onderhandeling zijnde kabinetssectoren is hiermee opgehoogd.

- De afspraken die zijn gemaakt tijdens verschillende bewindspersonenoverleggen over de loonruimte in de publieke sector zijn verwerkt in de brief.

Communicatie

De brief is vertrouwelijk met het oog op de inzet voor cao-onderhandelingen. Daarom wordt de brief afzonderlijk aan de verschillende kabinets- en onderwijswerkgevers toegestuurd.

Aan
Van

Minister van BZK
DGOO

Directoraat-Generaal
Overheidsorganisatie
Directie Ambtenaar &
Organisatie

Contactpersonen

10.2.e

10.2.e

nota

Raming kabinetsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling
2021

Datum

Kenmerk
2022-0000106918

Bijlage(n)

Aanleiding

Ieder jaar worden de kabinets- en onderwijswerkgevers per brief geïnformeerd over de jaarlijkse kabinetsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling.

De MR heeft op 11 juni ingestemd met verzending van de brieven 'Kabinetsbijdrage voor de arbeidskostenontwikkeling 2021'.

Advies/actie

- Het ondertekenen van de brieven 'Raming kabinetsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling 2021' aan de verschillende overheids- en onderwijswerkgevers.

Wij leggen u de brief aan de VO-Raad voor om fysiek te tekenen. Dezelfde brieven worden na uw akkoord digitaal ondertekend en verzonden naar de PO-Raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen, Vereniging van Universiteiten (VSNU), WVOI (werkgeversvereniging onderzoekinstellingen), Rijk, Defensie, Politie en de Rechterlijke Macht.

Nu 'thuiswerken, tenzij' nog steeds het advies is, zullen de brieven, naast de fysieke verzending, ook via e-mail aan de werkgevers worden toegestuurd.

Kern

- Met de brief worden de kabinets- en onderwijswerkgevers geïnformeerd over de kabinetsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling voor 2021 en over de *geraamde* kabinetsbijdrage in de arbeidskostenontwikkeling 2022.
- De inhoud van de brief is vertrouwelijk met het oog op de inzet voor cao-onderhandelingen. Daarom wordt de brief afzonderlijk aan de betreffende kabinets- en onderwijssectoren toegestuurd.
- 10.2.b invloed heeft op de loonruimte voor decentrale overheden, ontvangen VNG en IPO (Informeel) een afschrift van de brief.

NB: op verzoek van 10.2.e ontvangt de 10.2.e
10.2.e geen brief meer. Voor de 10.2.d is de kabinetsbijdrage nauwelijks relevant, bovendien is 10.2.d eerste aanspreekpunt voor de 10.2.d v.w.b. de financiële ruimte voor cao-onderhandelingen.