

De versturende werking van de loonbijstelling in de publieke sector

Het kabinet heeft in de afgelopen jaren veelvuldig gekozen voor een beleidsmatige korting op het beschikbare budget voor de loonsverhoging van rijksambtenaren. De daadwerkelijke besparing op de loonkosten was echter beperkt omdat het contractloon van veel ambtenaren wel is gestegen om zo voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken. Om te besparen op de totale apparaatskosten kan het kabinet beter inzetten op het verlagen van de operationele kosten door te prikkelen tot productiviteitsvergroting.

**JAAP
UIJLENBROEK**
*Bijzonder hoogleraar
aan de Universiteit
Leiden en bij CAOP*

**GEERT
JANSEN**
*Senior beleids-
adviseur bij het
Ministerie van Bin-
nenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties*

Begin juli zijn overheidswerkgevers en drie vakcentrales na vijf jaar nullijn tot een loonruimteovereenkomst gekomen die moet leiden tot een loonstijging van ambtenaren van ruim vijf procent over de periode 2015–2016. In deze overeenkomst geeft het kabinet aan dat de keuze voor een nominale nullijn van de afgelopen jaren geen gelukkige is. Dat laat echter onverlet dat ook in de toekomst het kabinet alle ruimte heeft om de uitkomst van het referentiemodel aan te passen. Het referentiemodel bepaalt de hoogte van de kabinetsbijdrage in de arbeidsvoorwaardenvorming voor ambtenaren, de zogenaamde loonbijstelling. De afgelopen jaren is er op deze loonbijstelling flink bezuinigd. Op basis van nieuwe berekeningen wordt in dit artikel inzicht gegeven in de hoogte van deze bezuinigingen en de gevolgen hiervan. Waar andere onderzoeken zich primair richten op de daadwerkelijke contractloonstijging van ambtenaren, wordt in dit artikel de verhouding tussen de beschikbare loonruimte bij overheidswerkgevers en de daadwerkelijke gerealiseerde loonstijging onderzocht.

DE WERKING VAN HET REFERENTIEMODEL

In 1997 is het referentiemodel formeel vastgesteld door de

ministerraad waarna het in 1999 in werking trad. Het referentiemodel is een beslismodel voor het vaststellen van de beschikbare budgetten voor arbeidsvoorwaarden en daarmee voor de hoogte van de loonbijstelling. Dit is het percentage waarmee de overheids- en onderwijswerkgevers hun loonkosten kunnen laten stijgen, bijvoorbeeld door het primaire loon te verhogen. Overigens geldt het referentiemodel niet voor de zorgsector. In dit artikel wordt onder de publieke sector verstaan: het openbaar bestuur (inclusief de rechterlijke macht en het Openbaar Ministerie), de onderwijssectoren, politie en defensie.

Het referentiemodel bestaat uit twee delen: een objectief technisch deel en een beleidsmatige afweging. Eerst wordt op technische wijze een marktconforme arbeidskostenontwikkeling bepaald. Hierna volgt een beleidsmatige afweging door het kabinet, waarbij wordt bezien in hoeverre het politiek mogelijk en wenselijk wordt geacht om deze uitkomst onverkort te volgen. Het kabinet heeft dus de vrijheid om daar om beleidsmatige redenen van af te wijken.

Het uitgangspunt van het referentiemodel is om de loonontwikkeling in de overheidssectoren aan te laten sluiten bij de loonontwikkeling in de marktsector. Dit betekent niet dat ambtenaren altijd de loonontwikkeling in de markt volgen. Overheidsorganisaties krijgen in beginsel wel de budgetten om de lonen marktconform aan te passen. Overheidssectoren onderhandelen vervolgens aan de cao-tafels met vakbonden over de inzet van deze middelen, zonder dat de exacte hoogte daarvan bekend is. Als er een lagere loonstijging wordt afgesproken kunnen de middelen elders aan worden besteed. Hogere loonafspraken dan de uitkomst van het referentiemodel gaan veelal gepaard met bezuinigingen op andere posten of meevallers op de kosten van andere arbeidsvoorwaarden.

BELANG VAN MARKTCONFORM LOON

Het uitgangspunt van het referentiemodel is dat de overheid de loonontwikkeling in de marktsector volgt. De algemene loonontwikkeling die in de samenleving optreedt, is

bepalend voor de budgettaire ruimte om de loonontwikkeling van overheidspersoneel te financieren.

Dit uitgangspunt sluit goed aan bij de notie dat het functioneren van de overheid randvoorwaardelijk is voor het functioneren van alle andere maatschappelijke sectoren (SCP, 2012) en daarmee voor de welvaart in de samenleving. Het algemene loonniveau in een samenleving is een

Over de afgelopen zestien jaar heeft het kabinet gemiddeld op jaarbasis een beleidsmatige korting op de loonbijstelling doorgevoerd van 28 procent

factor die het welvaartsniveau weerspiegelt. Indien de lonen bij de overheid lager liggen, is de overheid onvoldoende in staat om gekwalificeerd personeel aan te trekken. Bovendien blijkt uit verschillende studies dat er sprake van een negatieve correlatie tussen de hoogte van overheidslonen en de mate van corruptie in een land (Dutt, 2009; Pellegrini en Gerlagh, 2008). Zou de loonontwikkeling bij de overheid daarentegen hoger zijn dan in de markt, dan zou dit kunnen leiden tot een verslechterend imago van overheidsmedewerkers en vriendjespolitiek.

Bovendien is er slechts één arbeidsmarkt en kan de overheid niet langdurig van de markt afwijken (CPB, 2012) zonder dat dit effecten heeft voor de personeelsvervulling. Recent onderzoek van het CPB naar loonverschillen tussen markt en overheid over de periode 1980–2012 toont aan dat de lonen in de publieke sector die van de marktsector volgen. Als er een exogene schok plaatsvindt dan keren de

overheidslonen, na gemiddeld drie tot vier jaar terug naar het niveau zonder de schok (Zeilstra en Elbourne, 2014). Vandaar dat het referentiemodel de markttonen als uitgangspunt neemt.

Lonen van ambtenaren zijn niet structureel hoger dan lonen in de markt (CPB, 2012). SEO (2013) berekende in 2009 dat, voorafgaand aan de vijfjarige nullijn, overheidsmedewerkers gemiddeld een 1,8 procent lager loon ontvingen dan een vergelijkbare medewerker in de marktsector. Hierbij heeft SEO zo veel mogelijk gecorrigeerd voor baan- en persoonskenmerken. Sinds 2010 is het loonverschil tussen markt en overheid verder opgelopen.

HET REFERENTIEMODEL IN DE PRAKTIJK

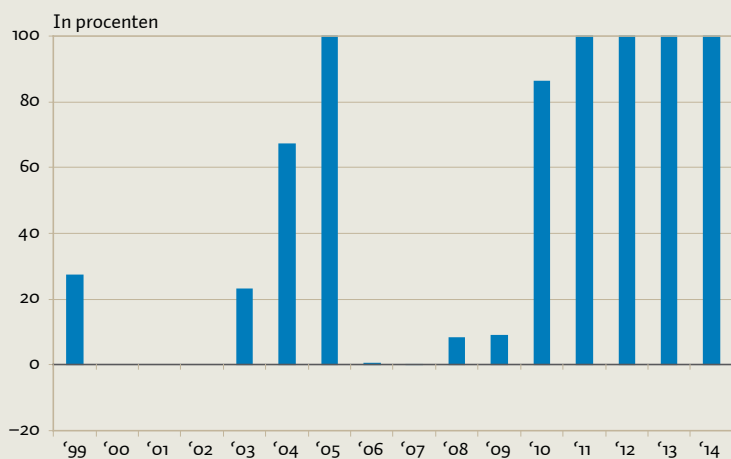
Figuur 1 geeft een overzicht van de totale beleidsmatige korting van de loonbijstelling die is doorgevoerd sinds de start van het referentiemodel in 1999. Hoewel de beleidsmatige afweging zowel positief als negatief kan zijn, blijkt uit de figuur dat de beleidsmatige afweging in de praktijk vrijwel altijd negatief is. Zes jaar was er een budgettaire nullijn (2005, 2010, 2011, 2012, 2013 en 2014). De afgelopen jaren is er vaak sprake geweest van een beleidsmatige korting; alleen in de jaren 2000–2002 is er geen sprake geweest van enige beleidsmatige korting. Omdat de loonbijstelling naast componenten voor loonstijging ook de sociale-lastenontwikkeling omvat, is de totale korting in deze jaren minder dan honderd procent.

Over de afgelopen zestien jaar heeft het kabinet gemiddeld op jaarbasis een beleidsmatige korting op de loonbijstelling doorgevoerd van 28 procent. De technische uitkomst van het referentiemodel bedroeg gemiddeld 3,10 procent per jaar van de totale loonsom, terwijl er na de beleidsmatige korting gemiddeld 2,22 procent per jaar is uitgekeerd. Deze gemiddelde korting van 0,88 procentpunt betreft, uitgedrukt in de huidige loonsom, een bedrag van ongeveer 440 miljoen euro per jaar, ruim zeven miljard euro in het totaal sinds de start van het referentiemodel. Het is daarom niet verwonderlijk dat politiek vaak wordt gekozen voor de loonbijstelling als bezuinigingsinstrument. Het korten van de loonbijstelling is politiek en publicitair een relatief pijnloze bezuiniging die eenvoudig uitvoerbaar is. Nagenoeg elk kabinet kiest derhalve hiervoor, maar het is de vraag of deze bezuinigingen duurzaam zijn. Het CPB (2012) stelt dat overheidslonen de lonen in de marktsector volgen. Lagere loonontwikkeling als gevolg van beleidsmatige kortingen wordt na gemiddeld drie tot vier jaar ingehaald, het zogenaamde inhaaleffect. Dit onderzoek suggereert dat de totale bezuiniging van de nullijn van de afgelopen jaren, een bedrag van omstreeks vier miljard euro sinds 2010, in ieder geval deels van tijdelijke aard is.

De loonbijstelling wordt bijna elk jaar gekort. Financiële ruimte voor overheidswerkgevers om na jaren van nullijn de lagere loonontwikkeling te compenseren is er nauwelijks. Dit betekent dat andere middelen uit de begroting van overheidswerkgevers worden aangewend om alsnog de hogere beloning van medewerkers te betalen. Met andere woorden: er wordt bijna jaarlijks gekort op de loonbijstelling, maar overheidswerkgevers maken toch hogere afspraken over de contractloonontwikkeling om gekwalificeerd personeel aan te kunnen trekken en huidig personeel te

Korting van de totale loonbijstelling, in procenten van de uitkomst van het referentiemodel

FIGUUR 1



Bron: berekeningen Ministerie van BZK, op basis van cijfers CPB

behouden. In figuur 2 is te zien dat de gemiddelde loonstijging van overheidsmedewerkers bijna elk jaar hoger ligt dan wat er voor loonstijging in het referentiemodel beschikbaar is. Alleen in 2002 en 2008 lag de vergoeding vanuit het referentiemodel hoger dan wat er uiteindelijk door de overheidssectoren aan loonontwikkeling is uitgegeven. De veelvuldige kortingen op het referentiemodel worden blijkbaar gedeeltelijk gecompenseerd uit andere middelen. Een besparing op de loonkosten is de afgelopen jaren dus slechts gedeeltelijk een echte besparing op loonkosten geweest, en gedeeltelijk betaald door bezuinigingen op andere kosten. Zo hebben gemeenten bijvoorbeeld in 2012 een cao met een (beperkte) loonstijging afgesloten, terwijl de nullijn van kracht was en er geen extra budgetten beschikbaar kwamen. Het kabinet kiest voor een beleidsmatige korting op de uitkomsten van de referentiesystematiek, waar sommige overheidssectoren op hun beurt weer van afwijken.

CONCLUSIES EN BELEIDSIMPLICATIES

Analyse van de werking van het referentiemodel gedurende de afgelopen zestien jaar laat zien dat opeenvolgende kabinetten veelvuldig kiezen voor een beleidsmatige korting op de uitkomsten van het referentiemodel. Het toepassen van de beleidsmatige korting heeft niet het gewenste effect: de loonkosten stijgen desondanks toch, wat ertoe leidt dat dit gecompenseerd wordt uit andere (daar niet voor bedoelde) middelen. Tevens wordt in latere jaren de achterstand in loonontwikkeling ingehaald.

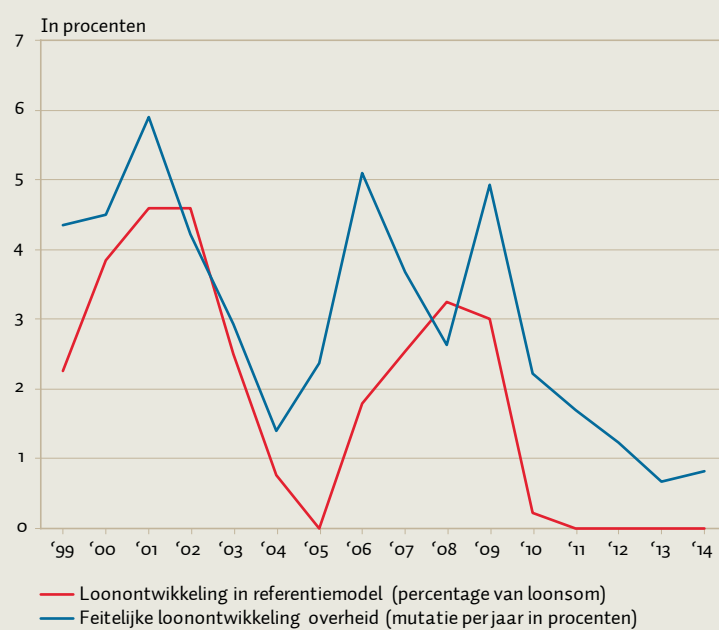
Door af te zien van de beleidsmatige korting is er ruimte voor overheidswerkgevers om werknemers de gemiddelde loonontwikkeling in de markt te vergoeden, zonder daar in financieel opzicht op achteruit te gaan en zonder middelen te moeten aanspreken die niet bedoeld zijn voor arbeidsvoorwaarden. Dit kan, door de werking van het referentiemodel wettelijk vast te leggen. Een beleidsmatige korting in tijden dat het kabinet het financieel wat krappert heeft, is dan op korte termijn niet meer mogelijk.

Besparingen op loonkosten zouden in de toekomst beter in het licht kunnen worden gezien van besparingen op de totale apparaatskosten, oftewel alle personele en materiele kosten. Overheidsorganisaties zouden een prikkel moeten hebben om goedkoper en efficiënter te werken, door de werkprocessen voortdurend te willen optimaliseren. Dit vraagt om een actieve en systematische sturing op de productiviteitsontwikkeling van een organisatie. De OESO (2011; 2014; 2015) heeft al meerdere malen geadviseerd om een dergelijke sturing in Nederland in te voeren, wat ook door SEO (2012) wordt gesteld.

Een jaarlijks terugkerende korting op operationele kosten, gerealiseerd door productiviteitsstijgingen (een zogenoemde productiviteitskorting), voorziet in de politieke wens om tot een kleinere, compactere overheid te komen, en te sturen op overheidsbudgetten. Bovendien prikkelt een jaarlijkse productiviteitskorting de overheid om efficiënter te werken en kan het de innovatie in de publieke sector aanwakkeren. Ervaringen in het buitenland, zoals in Denemarken en Australië, laten zien dat een productiviteitskorting in de publieke sector goed kan werken. Een productiviteitskorting, van bijvoorbeeld één procent per jaar, zou dan in de plaats kunnen komen van de nu onvoorspelbare

Loonkosten van overheidswerknemers afgezet tegen de vergoeding uit het referentiemodel

FIGUUR 2



Bron: berekeningen Ministerie van BZK, op basis van cijfers CPB

en omvangrijke kortingen op de loonbijstelling, en overheidsorganisaties de mogelijkheid geven om besparingen naar eigen inzicht in te vullen. Daarbij dient dan geborgd te zijn dat er geen uitwisseling kan zijn tussen personele en materiële middelen enerzijds, en beleidsgelden anderzijds. Op deze wijze wordt een besparing op het overheidsapparaat gerealiseerd zonder de verstorende effecten van het toepassen van de beleidsmatige korting op de uitkomsten van de referentiesystematiek.

LITERATUUR

CPB (2012) *Wat levert de nullijn voor de ambtenaren in 2011 op?* Centraal Economisch Plan 2012. Den Haag: Centraal Planbureau.

Dutt, P. (2009) Trade protection and bureaucratic corruption: an empirical investigation. *Canadian Journal of Economics*, 42(1), 155–183.

OESO (2011) *Value for money in government: the Netherlands 2010*. Parijs: OESO.

OESO (2014) *Working party of senior budget officials, building on basics, draft final report of the OESO Value for money in government study*. Berlijn: OESO.

OESO (2015) *Building on basics. Value for money in government*. Parijs: OESO.

Pellegrini, L. en R. Gerlagh (2008) Causes of corruption: a survey of cross-country analyses and extended results. *Economics of Governance*, 9(3), 245–263.

SCP (2012) *Countries compared on public performance. A study of public sector performance in 28 countries*. Den Haag: SCP.

SEO (2012) *Prikkels voor productiviteit*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

SEO (2013) *Development of the public-private wage differential in the Netherlands 1979–2009*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Zeilstra, A.S. en A.C. Elbourne (2014) Follow the leader? Public and private wages in the Netherlands. *CPB Discussion Paper*, 274.